

Katri Vataja, Sakari Kainulainen, Ilse Julkunen

Sosiaalipalveluiden arvioinnista kunnissa

– Selvitys arvioinnin ja talousosaamisen tarpeesta ja merkityksestä kunnissa
vuonna 2003

Julkaisua voi tilata maksutta osoitteesta:
STAKES
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
FinSoc/Hilkka Nyström
PL 220, 00531 HELSINKI

Puhelin: (09) 39671 ja 3967 2313
Faksi: (09) 3967 2278
Sähköposti: hilkka.nystrom@stakes.fi

©Stakes 2004

Tiivistelmä

Katri Vataja, Sakari Kainulainen, Ilse Julkunen: *Sosiaalipalveluiden arvioinnista kunnissa - Selvitys arvioinnin ja talousosaamisen tarpeesta ja merkityksestä kunnissa vuonna 2003.* (On the Evaluation of Social Services in Municipalities - A study of the need for, and the role of, evaluation and economic competence in municipalities 2003.) Stakes, FinSoc Työpapereita 3/2004. ISBN 951-33-1582-7. ISSN 1455-9064.

Selvityksessä tarkastellaan sosiaalipalveluiden arvioinnin ja sosiaalitaloudellisen tiedon ja osaamisen tarvetta ja merkitystä kunnissa. Selvitys perustuu Internet-kyselyyn, johon vastasi 167 kunnan sosiaalijohtajaa tai vastaavaa. Selvityksessä kartoitetaan, miten julkisella sektorilla levinnyt arviointialto näkyy sosiaalipalveluissa ja missä arvioinnin tarve erityisesti korostuu. Tarve nostaa sosiaalialan taloudelliset merkitykset ja vaikutukset yleiseen keskusteluun on vaikuttanut kuntien sosiaalitaloudellisen tiedon ja osaamisen selvittämisen taustalla.

Kuntien sosiaalipalveluiden suurimmat kehittämistarpeet ovat vanhustenhuollossa, lastensuojelussa ja lasten päivähoidossa. Suurimpien kehittämis-kohteiden joukossa ovat myös kehitysvamma- ja vammaispalvelut, kotipalvelut ja päihdehuolto. Sektoreiden sisällä kehittämistarpeet painottuvat avo- huoltoon ja asumispalveluihin. Kuntien keskeisenä kehittämistä ohjaavana tavoitteena on palveluiden taloudellinen ja tehokas järjestäminen.

Sosiaalipalveluita arvioidaan suurimmassa osassa kyselyn kunnista. Sosiaalipalveluissa arvioinnilla tarkoitetaan kuitenkin monentasoisia selvityksiä, raportteja, vertailuja ja strategioita, eikä niinkään aina tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimusta. Sosiaalipalveluiden arvioimisen synnä on tavallisesti ollut työtapojen kehittäminen, toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistaminen ja palveluiden vaikuttavuuden selvittäminen. Sosiaalijohtajien mukaan sosiaalipalveluiden arviointia tarvitaan tulevaisuudessa eniten palveluiden kustannuksiin liittyvien kysymysten selvittämiseksi. Asiakkaan roolia sosiaalipalveluiden arvioinnissa pidetään tärkeänä, mutta käytännössä asiakkaiden osallisuudessa olisi parannettavaa useassa kunnassa. Yleisimpinä asiakkaiden vaikutuskanavina mainittiin asiakastyytyväisyyskyselyt sekä suulliset ja kirjalliset palautteet.

Sosiaalijohtajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että sosiaalitaloudelliselle tiedolle on tarvetta. Noin 96 prosenttia vastanneista pitää taloudellisen tiedon lisäämistä sosiaalipalveluiden sektorilla melko tai erittäin tärkeänä. Sosiaalityössä on sosiaalipalveluiden sektoreista suurin tarve sekä taloudelliselle osaamiselle että tutkimustiedolle. Kotipalvelun, asumispalvelun ja laitoshuollon alueilla havaittiin olevan keskimääräistä voimakkaampi tarve taloudelliselle osaamiselle. Sosiaalijohtajat olivat suhteellisen yksimielisiä siitä, ettei kasvatus- ja perheneuvonnassa, perhehoidossa, omaishoidon tuessa tai kuntouttavassa työtoiminnassa ole tarvetta taloudelliselle osaamiselle tai vastaavasti taloudelliselle tutkimustiedolle. Sosiaalipalveluiden talouteen liittyvän osaamisen suhteen vastaajat näkivät Stakesin ja Kuntaliiton vahvimmiksi toimijoiksi. Myös tiedon saatavuus näistä instituutioista oli vastaajien näkemysten mukaan helpompaa muihin vaihtoehtoihin verrattuna.

Sosiaalialan koulutuksessa toivotaan painotettavan enemmän taloudellista osaamista. Tämä heijastanee niitä tarpeita, joita käytännön työssä nousee esiin. Vain noin kolmanneksella yliopistoista, noin neljänneksellä ammattikorkeakouluista ja vähemmällä kuin joka kymmenennellä toisen asteen opilaitoksista valmistuneista henkilöistä on vastaajien mukaan melko tai erittäin hyvä osaaminen taloudellisissa asioissa.

Sammandrag

Katri Vataja, Sakari Kainulainen, Ilse Julkunen: *Sosiaalipalveluiden arvioinnista kunnissa - Selvitys arvioinnin ja talousosaamisen tarpeesta ja merkityksestä kunnissa vuonna 2003. (Utvärdering av den sociala servicen i kommuner - En utredning om behovet och betydelsen av utvärdering och ekonomisk kompetens i kommunerna 2003.)* Stakes, FinSoc Työpapereita 3/2004. ISBN 951-33-1582-7. ISSN 1455-9064.

I denna utredning undersöks vilket behov kommunerna har av att social service utvärderas och av socioekonomisk information och sakkunskap samt vilken betydelse detta har. Utredningen bygger på en webbenkät, som 167 socialdirektörer besvarade. Det främsta syftet med utredningen var att kartlägga hur den utvärderingsvåg som spridit sig inom den offentliga sektorn syns inom den sociala servicen och var behovet av utvärdering är särskilt tydligt. Behovet av att lyfta fram den sociala sektorns ekonomiska betydelse och ekonomiska konsekvenser till allmän debatt har legat som grund för utredningen av hurdan socioekonomisk information och sakkunskap som finns i kommunerna.

Enligt socialdirektörerna fanns de största utvecklingsbehoven inom kommunernas sociala service inom äldreomsorg, barnskydd och barndagvård. Till de största utvecklingsområdena hör också service för utvecklingsstörda, handikappservice, hemservice och missbrukarvård. Inom sektorerna finns det största utvecklingsbehovet inom öppenvård och boendeservice. Ett centralt mål för utvecklingen i kommunerna är att organisera servicen på ett ekonomiskt och effektivt sätt.

I största delen av de kommuner som svarat på enkäten utvärderas den sociala servicen. Det bör dock observeras att definitionen av utvärderingen varierade så att man med utvärdering avsåg allt från utredningar, rapporter, jämförelser och strategier på många plan och inte nödvändigtvis forskning som uppfyller vetenskapliga kriterier. De främsta orsakerna till varför social service utvärderas är en strävan att utveckla arbetsmetoderna, säkerställa att verksamheten är kostnadseffektiv och att utreda effekterna av servicen. Enligt socialdirektörernas bedömningar kommer utvärdering av den sociala servicen i fortsättningen att behövas mest för att få svar på kostnadsfrågor i anslutning till servicen. Klienten spelar en viktig roll vid utvärderingen av den sociala servicen, men i praktiken saknas effektiva och bra sätt att stärka klienternas delaktighet i kommunerna. Som de vanligaste sätten för klienter att påverka uppgavs enkäter om brukartillfredsställelse samt muntlig och skriftlig respons.

Kommunernas socialdirektörer var mycket eniga om att det finns behov av socioekonomisk information. Cirka 96 procent av de svarande ansåg att det är ganska eller mycket viktigt att öka den ekonomiska kunskapen inom sektorn för social service. Bland sektorerna för social service finns det största behovet av både ekonomiskt kunnande och forskning inom socialt arbete. Också inom hemservice, boendeservice och institutionsvård är behovet av ekonomiskt kunnande stort. Det finns ändå områden där behovet inte ansågs vara stort. Socialdirektörerna var relativt eniga om att ekonomiskt kunnande

inte behövs i så stor grad inom uppfostrings- och familjerådgivning, familjevård, stöd för närståendevård eller arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. När det gäller ekonomiskt kunnande inom den sociala servicen, ansåg de svarande att Stakes och kommunförbundet var de starkaste aktörerna. De svarande ansåg också att jämfört med de andra alternativen var det enklare att få information från dessa organisationer.

Önskemålet var att tyngdpunkten inom utbildningen på det sociala området skulle läggas mer på ekonomiskt kunnande. Detta torde återspegla de behov som man ställs inför i det praktiska arbetet. Enligt de svarande hade endast ungefär en tredjedel av dem som hade universitetsexamen, cirka en fjärdedel av dem som hade yrkeshögskoleexamen och mindre än var tionde av dem som hade en examen från en läroanstalt på andra stadiet ganska eller mycket bra ekonomiska kunskaper.

Abstract

Katri Vataja, Sakari Kainulainen, Ilse Julkunen: *Sosiaalipalveluiden arvioinnista kunnissa - Selvitys arvioinnin ja talousosaamisen tarpeesta ja merkityksestä kunnissa vuonna 2003.* (On the Evaluation of Social Services in Municipalities: A study of the need for, and the role of, evaluation and economic competence in municipalities 2003.) National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), FinSoc Working Papers 3/2004. ISBN 951-33-1582-7. ISSN 1455-9064.

This study explores the need for, and the role of, social services assessment and socio-economic knowledge and expertise in municipalities. It is based on an Internet survey, to which 167 municipal social directors or the like responded. The aim was to examine how the wave of assessment that has been spreading in the public sector can be seen in social services, and where the need for assessment is particularly urgent. The underlying reason for analysing the role of social services assessment and socio-economic knowledge and expertise in municipalities was the need for bringing the economic meanings and impacts of the social sector into the public debate.

The areas that have the greatest need for development in municipal social services include services and care for older people, child welfare, and child daycare. Among these areas are also services for people with intellectual disabilities, services for disabled people, home services, and services for substance abusers. Within the areas themselves, the need for development is greatest in community-based services and housing services. Cost-efficient and effective provision of services is a key goal in the development efforts by the municipalities.

Most of the municipalities that responded to the survey assess their social services. However, it should be noted that, as used within social services, assessment refers to a range of investigations, reports, comparisons and strategies of varying quality, many of which do not necessarily meet scientific standards. Common reasons for social services assessment include development of working methods, ensuring the economic efficiency of activities, and analysing service outcomes. According to social directors' estimates, the need for social services assessment will be greatest in issues related to service costs. Although clients are regarded to play an important role in social services assessment, there is scope for improvement in client participation in many municipalities. The most commonly mentioned channels of influence for clients were client satisfaction surveys and oral and written feedback.

Municipal social directors were very unanimous in recognising the need for socio-economic knowledge. Some 96 per cent of the respondents considered that it is somewhat important or very important that socio-economic knowledge be increased in the area of social services. Among the different sectors of social services, the need for both economic expertise and research information is greatest in social work. Also in home services, housing services and residential care there was a great need for economic expertise. However, there were areas where the need was not that evident. Social di-

rectors were relatively unanimous in that there is little need for economic expertise or economic research information in the areas of child guidance and family counselling, family daycare, support for informal care, or rehabilitative work experience. As far as expertise on the economic aspects of social services was concerned, the respondents saw the National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), and the Association of Finnish Local and Regional Authorities as the strongest actors. The respondents also saw that these actors provided easier access to information compared with others.

It was hoped that a greater emphasis would be given to economic competence in training programmes in the social sector. This obviously reflects the needs arising in frontline work. According to the respondents, only about a third of university graduates, a fourth of polytechnics graduates and less than one out of every ten upper secondary graduates have fairly good or very good knowledge of economic issues.

SISÄLLYS

ESIPUHE	11
1 MIKSI SELVITTÄÄ KUNTIEN ARVIOINTITARPEITA?	13
2 SELVITYKSEN TOTEUTTAMINEN JA KYSELYYN VASTANNEET..	15
3 SOSIAALIPALVELUIDEN KEHITTÄMISTARPEET KUNNISSA	19
4 SOSIAALIPALVELUIDEN ARVIOINTIA TARVITAAN KUNNISSA	22
4.1 ARVIOINNILLA TAVOITELLAAN PAREMPIA PALVELUITA.....	23
4.2 ARVIOINTITIEDOLLA ON KEHITETTY TYÖTÄ JA NOSTETTU ASIOITA NÄKYVÄKSI	24
4.3 VANHUSTENHUOLTOA ON ARVIOITU USEIMMIN	26
4.4 DOKUMENTOINNISSA KEHITTÄMISTÄ	28
4.5 ARVIOINNILLA HAETAAN PALVELUIDEN VAIKUTTAVUUTTA.....	31
5 SOSIAALIPALVELUIDEN TALOUDELLINEN TIETO JA ARVIOINTI ON TARPEELLISTA	33
5.1 KUNTALIITTO JA STAKES TUOTTAVAT TALOUDELLISTA TIETOA KUNTIEN KÄYTTÖÖN.....	33
5.2 KOTIHOIDOSSA, LAITOSHUOLLOSSA JA VAMMAISPALVELUISSA SUURIN TARVE TALOUDELLISELLE OSAAMISELLE	35
5.3 TALOUDELLISEN OSAAMISEN TARVE HEIJASTUU KOULUTUSTOIVEISIIN	36
6 YHTEENVETO	41
LÄHTEET	45
LIITTEET	47

Taulukkuuettelo:

Taulukko 1. Kuntien jakautuminen asukasmäärän mukaan.	16
Taulukko 2. Kuntien jakautuminen maantieteellisen sijainnin mukaan.	16
Taulukko 3. Suurimmat kehittämistarpeet sosiaalipalveluissa	19
Taulukko 4. Sosiaalipalveluiden arvioimisen syyt kunnan koon mukaan).....	23
Taulukko 5. Arvioinnin tuottaman tiedon hyödyntäminen.....	24
Taulukko 6. Kuntien eniten arvioimat sosiaalipalvelut	26
Taulukko 7. Yleisimmät tavat dokumentoida työtä.....	28
Taulukko 8. Dokumentoinnin suurimmat ongelmat ja haasteet	30
Taulukko 9. Sosiaalipalveluiden suurimmat arviointitarpeet tulevaisuudessa	31
Taulukko 10. Sosiaalipalveluiden talouteen liittyvän tiedon saatavuus eri tahoilta	33
Taulukko 11. Arvio sosiaalipalveluiden talouteen liittyvästä osaamisesta eri organisaatioissa kunnan koon mukaan).	34
Taulukko 12. Mistä muualta tietoa on saatavilla?	34
Taulukko 13. Eri sosiaalipalveluiden osa-alueissa esiintyvä taloudellisen osaaminen tarve kunnan koon mukaan	36
Taulukko 14. Millaista kehittämisen tarvetta valmistuneilla henkilöillä on erityisesti taloudellisen osaamisen suhteen?.....	37
Taulukko 15. Millaisiin taloudellisiin kysymyksiin esimiehille suunnatun koulutuksen tulisi mielestänne kohdistua? (n=148).....	38
Taulukko 16. Eri koulutusmuotojen merkitys kunnan henkilöstön taloudellisessa koulutuksessa (melko tai varsin tärkeää, %).	39

Kuvioluettelo:

Kuvio 1 Kyselyyn vastanneet kunnat	17
Kuvio 2 Sosiaalipalvelujen arvioinnin toteuttajatahot.....	27

ESIPUHE

Suomi on käynyt läpi viimeisen kymmenen vuoden aikana varsin suuren ja dramaattisenkin murroksen, joka käynnistyi yhdellä historian syvimmistä ja nopeimmista taloudellisista taantumista. Murros on ravistellut niin yhteiskunnan rakenteita kuin yksittäisiä kansalaisiakin. Hyvinvointivaltio on muuntunut hyvinvointiyhteiskunnaksi, jolloin julkishallinnon rooli on muuttunut ”määrääjästä” tai ohjaajasta erilaisten toimintojen mahdollistajaksi. Samalla valtion ja kuntien välinen suhde on muuttunut monella tapaa aiempaa epäselvemmäksi. Tämä on näkynyt esimerkiksi hyvinvointipalveluiden kohdalla niin palvelujen saatavuuden kuin laadunkin erilaistumisena. Palvelujärjestelmässä ongelmia esiintyy työnjako- ja yhteistyökysymyksissä, henkilöstön ammattitaidon ylläpitämisessä ja kehittämisessä sekä vaatimuksissa palveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Viime vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla alkoivat erot ihmisten, väestöryhmien ja alueiden välillä kasvaa. Alueellinen erilaistuminen ja tähän liittyvät kuntien palveluiden tuottamisen ja rahoittamisen ongelmat ovat leimanneet siirtymistä uudelle vuosituhannele. Talouden ehtojen kiristyminen on pakottanut kunnat hakemaan palveluiden uusia tuottamistapoja ja -tahoja. Palvelurakenteen uudistaminen vaatii nykytilan tuntemusta ja kykyä nähdä ja ymmärtää uusia vaihtoehtoja.

Julkinen toiminta on perinteisesti saavuttanut hyväksynnän huomattavien taloudellisten panosten sekä hyviä tarkoituksia ja korkeita tavoitteita julistavien puheiden avulla. Tämä ei kuitenkaan enää riitä. Jatkossa toimivia palvelukokonaisuuksia on sekä tuotettava että arvioitava. Arviointia tarvitaan myös lähiyhteisöjen palvelujen, hoidon ja hoivan alalla. Ihmisten elämisen ympäristö, elämän epävarmuus, yksilöllistyminen ja monimutkaisten tilanteiden yhteen kietoutuminen edellyttävät uusia työskentely- ja palvelumuotoja tämän päivän palvelujärjestelmään. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyteen, väestön ikääntymiseen, ja lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointiin liittyvät ongelmat ovat lisääntyneet. Tämä edellyttää nykyisten palvelurakenteiden ja työkäytäntöjen tarkoituksenmukaisuuden arviointia sekä uudenlaisten työmallien luomista. Tämän päivän keskeisiä haasteita ovat riittävä perusrahoitus palvelutuotantoon, asiakkaan palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä järjestelmällisen arvioinnin lisääminen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantamisen näkökulmasta. Miten sosiaalihuollossa käytännössä arvioidaan toimintaa? Kuka sitä tekee ja mihin tarkoitukseen?

Tämä selvitys on toteutettu monen tahon ja ihmisen yhteistyönä: tutkimusaineiston keräämisestä ja peruseräraportoinnista on vastannut YTM Jarkko Tirronen Kuopion yliopistosta, laadullisen aineiston sisällön luokittelusta lehtori Tuomo Kuusela Diakonia-ammattikorkeakoulusta, raportin kirjoit-

tamisesta tutkimuspäällikkö Sakari Kainulainen Diakonia-ammattikorkeakoulusta, kehittämispäällikkö Ilse Julkunen ja tutkimusassistentti Katri Vataja Stakesista.

Kesäkuussa 2004

Katri Vataja
Sakari Kainulainen
Ilse Julkunen

1 MIKSI SELVITTÄÄ KUNTIEN ARVIOINTI-TARPEITA?

Hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämiseksi on 1990-luvulla tunnusomaista arvioinnin merkityksen voimakas vahvistuminen. Lähes kaikkea julkista politiikkaa, julkista toimintaa ja julkisia instituutioita arvioidaan (vrt. Vedung 2004). Myös käytännön työn tasolla arvioidaan jatkuvasti. Everittin ja Hardikerin (1996; ks. Haverinen 2004) mukaan sosiaalityöntekijöiden työhön sisältyy jatkuvasti arviointi, käytännön pohjalta lähtevä teoretisointi, ajattelu käytännössä ja sen arviointi. Käytännössä otetaan myös jatkuvasti kantaa siihen, kannattaako joku toimenpide, toimiiko ohjelma tai politiikka hyvin. Mutta vaikka arviointi on laajentunut voimakkaasti, ei voida puhua suuresta yhdenmukaisuudesta vaan pikemminkin päinvastoin, väittää Sjöblom (2000) kirjoituksessaan. Arviointikäytäntö vaihteli vielä suuresti 1990-luvun aikana eri sektoreilla ja kunnallisella tasolla esiintyi huomattavia kuntien välisiä eroja. Merja Näsänen (1998) raportti osoitti myös, että sosiaalihuollon puolella ei vain arviointikäytäntö vaan myös arviointitutkimus on laadultaan vaihtelevaa. Miten arviointikäytännöt ovat muuttuneet viime vuosien aikana, vaihtelevatko käytännöt ja arvioinnin merkitykset? Millä sektorilla arviointitarpeet korostuvat?

Sosiaalipalveluiden arvioinnin osalta tämä selvitys on jatkoa Merja Näsänen vuonna 1998 tekemälle selvitykselle, jossa hän kartoitti sosiaalihuollon arviointitutkimuksen tilaa haastatteleamalla arvioinnin asiantuntijoita. Näsänen selvityksessä asiantuntijat keskittyivät pääasiassa arviointitutkimuksen määrittelemiseen ja arviointitutkimuksen tilan arvioimiseen suomalaisessa sosiaalihuollossa. Vuonna 1998 asiantuntijat arvioivat sosiaalihuollossa tehtävän evaluaation olevan vasta alkuvaiheessa, mutta enemmistö ennusti arviointitutkimuksen tarpeen kasvavan tulevaisuudessa muun muassa EU:n vaatimusten vaikutuksesta. Myös projektimuotoisen kehittämisen lisääntymisen arveltiin nostavan arvioinnin tarvetta ja merkitystä sosiaalihuollossa. Haastatteluissa kiinnitettiin myös huomiota arviointitutkimuksen esteisiin: ennakkoluuloihin, pelkoihin ja arvostuksen puutteeseen. Asiantuntijat pitivät taloudellista tarkastelua silloin tärkeänä, mutta silti suhtauduttiin epäillen taloudellisten analyysien tekoon sosiaalihuollossa.

Tiedämme myös varsin vähän sosiaalitaloudellisen tiedon tarpeesta kunnissa. Julkistalous ja kunnallistalous ovat keskeisiä tarkastelun kohteita tässä yhteydessä. Kuntien kohdalla korostuu erityisesti palveluiden tuottaminen ja niiden rahoitus: kuinka tuottaa palveluita vähemmällä kustannusrasitteella? Julkistalouden näkökulmasta on mielekästä tarkastella näiden keskinäistä suhdetta; miten tuottaa vaikuttavampaa sosiaaliturvaa ja pohtia samanaikaisesti palveluiden ja tulonsiirtojen yhteyttä taloudellisiin kysymyksiin. Selvityksen yleisenä tavoitteena on myös nostaa keskusteluun ja arvioinnin kohteeksi sosiaalialan taloudelliset merkitykset ja vaikutukset. Tähän on tarvetta niin käytännön kentillä kuin akateemisilla foorumeillakin. Jussi Simpuran (2003, 162) mukaan onkin silmiinpistävää, kuinka vähän sosiaalipolitiikka ja kansantaloustiede tarkastelevat sosiaalipolitiikan talousulottuvuutta.

Tämän kuntien sosiaalijohtajille kohdennetun kyselytutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa, mitä arviointitutkimuksella sosiaalipalveluissa käytännön toteutuksen kannalta tänä päivänä tarkoitetaan ja mikä on arvioinnin merkitys kuntien sosiaalipalveluissa. Vaikka arvioinnista ja sen merkityksestä puhutaan paljon, ei silti ole paljoa tietoa siitä, missä määrin arviointia käytännössä toteutetaan, mitä sosiaalipalveluita arvioidaan, kuka arvioinnin tekee, mihin arviointitietoa tarvitaan ja miten sitä käytetään. Näihin kysymyksiin selvityksessä etsitään vastausta.

2 SELVITYKSEN TOTEUTTAMINEN JA KYSELYYN VASTANNEET

Selvitys perustuu Sosiaalitalouden tutkimuskeskuksen¹ ja Stakesin FinSocin yhteistyössä toteuttamaan kyselyyn. Selvitys toteutettiin Internet-kyselynä siten, että joulukuussa 2003 jokaisen kunnan sosiaalihoitajalle tai vastaavaa tehtävää hoitavalle henkilölle lähetettiin kyselyn tavoitteesta kertova sähköposti, josta oli linkki sähköiseen kyselylomakkeeseen. Selvityksessä haluttiin kokeilla Internet-kyselyn mahdollisuuksia ja vastaajien reaktioita kyselyn toteuttamistapaan. Ensimmäisellä lähetyskerralla noin joka kuudes lähetetty sähköposti palautui vastaanottajan osoitteen tuntemattomuuden vuoksi. Erityisen usein palautuksia tuli Itä- ja Pohjois-Suomen pienehköistä kunnista. Selvittäessä Internetin kautta syytä palautukseen kunkin kunnan kotisivuilta huomattiin, että kunnan yhteyshenkilö oli useimmiten vaihtunut. Internetistä poimittiin myös uudet yhteystiedot. Uusintakysely ajoittui tammi-kuulle 2004.

Kyselyyn vastasi kaikkiaan 167 sosiaalihoitajaa Suomen 446 kunnasta, mikä tarkoittaa, että vastausprosentti oli 37,4 %. Vastausprosenttia voidaan pitää tyydyttävänä vuodenvaihteen kiireisen ajankohdan huomioiden. Aineistonkeruun tehtiin ajankohtana, jolloin sosiaalihoitajat arvioivat parhailaan mennyttä vuotta ja suunnittelivat tulevaa. Tämä näkyi lukuisina yhteydenottoina ja pahoitteluna siitä, että aika ei riitä kyselyyn vastaamiseen. Kunnat edustavat varsin hyvin koko suomalaista kuntajoukkoa kokonsa, läänijakonsa ja alueellisen sijaintinsa suhteen. (ks. taulukko 1 ja 2)

Tutkimuslomakkeella kerättiin sekä määrällistä että laadullista tietoa. Tähän raporttiin on koottu molempien lähestymistapojen keskeiset tulokset. Aineisto kuvaillaan pääasiassa suorien jakaumien avulla. Osittain on käytetty myös ristiintaulukointia. Selittäväksi muuttujaksi on valittu kunnan väestömäärä ja kunnan maantieteellinen sijainti. Tilastolliset analyysit tehtiin SPSS -tilasto-ohjelmalla. Avoimet kysymykset käsiteltiin laadullisesti luokittelemalla vastausten sisällöt. Yhden vastauksen sisältö on ollut mahdollista luokitella useisiin eri luokkiin, joten näissä taulukoissa ei ole voitu esittää vastausten prosentuaalista jakautumista.

Kyselylomake muodostui neljän teeman alle sijoittuvista kysymyksistä, joita olivat:

- 1 **taustakysymykset:** kunta, väestömäärä, maakunta, lääni
- 2 **taloudellinen osaaminen ja kehittämisen painopisteet:** koulutusjärjestelmä, kehittämisen tarve, työelämässä olevien koulutustarpeet, tiedon lisäämisen tärkeys, sosiaalipalveluiden osat alueet, sosiaalipalveluiden suurimmat kehittämistarpeet, tiedon saatavuus, ulkopuolisten arviointien käyttö ja tarve

¹ Keskus toimii Diakonia-ammattikorkeakoulun (Diak) Pieksämäen yksikössä ja on Diakin ja Kuopion yliopiston yhteinen ESR-rahoitteinen hanke sosiaalitaloustieteen edistämiseksi.

- 3 **sosiaalipalveluiden arviointi:** arvioinnin kohteet, itsearviointien hyödyntäminen, dokumentointi, asiakkaiden rooli arvioinnissa, arvioinnin syyt, arviointitiedon käyttö ja tarve
- 4 **sosiaalitalouden tutkimuksen organisointi:** erillisten tutkimuskeskusten tarve.

Kyselyyn vastanneet kunnat

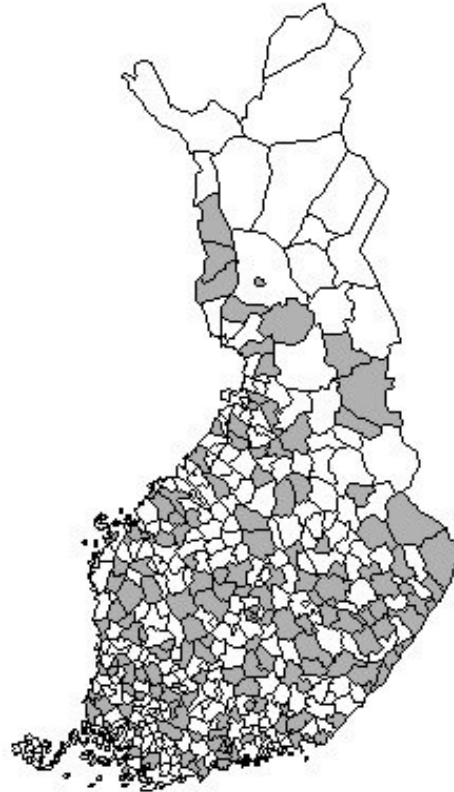
Aineiston edustavuutta voidaan arvioida taulukoiden 1 ja 2 perusteella. Aineisto jaettiin väestömäärän perusteella viiteen ryhmään siten, että luokat kuvaavat suomalaista kuntarakennetta. Samalla jokaiseen luokkaan tuli riittävästi havaintoja. Aineistoa voidaan pitää määrällisesti ja alueellisesti riittävän edustavana kertomaan erityyppisten ja eri alueilla olevien kuntien tilanteista.

Taulukko 1. Kuntien jakautuminen asukasmäärän mukaan (lkm ja %).

	Vastanneet		Suomen kunnat	
	lkm	%	lkm	%
Alle 2500	34	20,4	119	26,8
2500–10000	85	50,9	223	50,2
10001–20000	23	13,8	49	11,0
20001–40000	15	9,0	35	7,9
yli 40000	10	6,0	18	4,1
Yhteensä	167	100	444	100

Taulukko 2. Kuntien jakautuminen maantieteellisen sijainnin mukaan (lkm ja %).

	Vastanneet		Suomen kunnat	
	lkm	%	lkm	%
Etelä-Suomi	37	22,2	88	19,6
Länsi-Suomi	72	43,1	204	45,9
Itä-Suomi	35	21,0	64	14,4
Oulu	17	10,2	50	11,3
Lappi	6	3,6	22	5,0
Ahvenanmaa	0	0	16	3,6
Yhteensä	167	100	444	100



Kuvio 1 Kyselyyn vastanneet kunnat

Tutkimukseen vastanneista kunnista puolet, eli 85 kuntaa, sijoittui 2500–10000 asukkaan kokoluokkaan. Alle 2500 asukkaan kuntia oli 20 prosenttia, 10001–20000 asukkaan kuntia 14 prosenttia, 20001–40000 asukkaan kuntia 9 prosenttia ja yli 40000 asukkaan kuntia 6 prosenttia. Kun kyselyyn vastanneita kuntia verrataan Suomen kuntarakenteeseen vuonna 2004, voidaan todeta erikokoisten kuntien olevan varsin hyvin edustettuna. Aineistossa korostuu jonkin verran suurten kuntien vastaukset pienimpien kustannuksella.

Maantieteellisesti tarkasteltuna kyselyyn vastanneet kunnat edustavat läänittäistä kuntajakaumaa. Etelä- ja erityisesti Itä-Suomen kunnat ovat aineistossa yliedustettuina. Eniten (72 kpl) ja prosentuaalisesti lähes puolet (43 %) vastauksista annettiin Länsi-Suomen läänin kunnista. Etelä- ja Itä-Suomen läänien vastausjoukko oli kutakuinkin samansuuruinen. Oulun ja Lapin läänien vastausmäärät jäivät näitä pienemmiksi. Kunta- ja lääniluokituksia käytettiin analysoitaessa vastausten vaihtelua erilaisissa kunnissa.

3 SOSIAALIPALVELUIDEN KEHITTÄMIS- TARPEET KUNNISSA

Sosiaalihoitajilta tiedusteltiin kuntien sosiaalipalveluiden suurimpia kehittämistarpeita. Sosiaalihoitajat saivat avoimeen kysymykseen vastatessaan itse määrittellä, mitä sosiaalipalveluilla tarkoitetaan. Vastaajien mukaan suurimmat sosiaalipalveluiden kehittämistarpeet sijaitsivat vanhustenhuollossa, kehitysvamma- ja vammaispalveluissa, lastensuojelussa, päihdehuollossa ja lasten päivähoidossa. Sektoreiden sisällä kehittämistarpeet painottuvat avo- huoltoon ja asumispalveluihin sekä palvelujen taloudelliseen ja tehok- kaaseen järjestämiseen.

Taulukko 3. Suurimmat kehittämistarpeet sosiaalipalveluissa (n=169)

	lkm
Vanhustyö	77
Lastensuojelu	34
Päivähoito	32
Kehitysvamma- ja vammaispalvelut	25
Kotipalvelut	16
Päihdehuolto	15
Seudullinen yhteistyö	14
Mielenterveyspalvelut	7

"Vanhuspalveluista selviäminen taloudellisimmin on suurin haasteemme." Tämä eräästä vastauksesta poimittu lainaus kuvaa hyvin sitä, kuinka kuntien suurin huoli näyttää olevan *vanhustenhuollon* palveluiden järjestäminen tulevaisuudessa. Lähes puolet vastaajista mainitsi kunnan suurimman kehittämistarpeen kohdistuvan johonkin vanhustenhuollon osa-alueeseen. Sosiaalihoitajien vastauksista näkyi selvästi vanhusten palveluiden lisääntyvä tarve ja kehittämisen haasteena oleva "väestön ikääntymisestä johtuva palvelurakenteen muutos". Eniten kehittämistä tarvitaan vanhusten avo- huollossa sekä asumis- palveluissa, joissa tarvitaan etenkin välimuotoisten asumispalveluiden ja tukipalveluiden kehittämistä. Vanhustyöhön tarvittaisiin myös vaihtoehtoisia palveluiden toteuttamistapoja. Niitä tukeviksi kehittämiskohteiksi mainittiin muun muassa "palveluseteli ja toimintakykyä ja kuntoutusta palvelevat työpro- sessit".

Joka viidennen kunnan vastauksessa nostettiin esiin *lastensuojelussa* olevia kehittämistarpeita. Enemmistö niistä oli yleisesti lastensuojeluun liittyviä, toiseksi eniten kehittämistarpeita oli lastensuojelun avo- huollossa ja avohoidon palvelurakenteen kehittämisessä. Muita tärkeitä kehittämiskoh- teita lastensuojelussa olivat sijaishuollon palvelujen tuottaminen, tukiperhe- työ ja lastensuojelun vaikuttavuuden arviointi. Lasten ja nuorten huolto

mainittiin erikseen noin viidessä prosentissa vastauksista. Perhetyö oli yhtä suurelle määrälle sosiaalipalveluiden tärkein kehittämiskohde. Lisäksi kunnassa korostettiin lapsiperheiden kotipalveluiden tai yleensä lapsiperheiden palveluiden kehittämistä.

Kolmanneksi eniten, eli lähes 20 % kunnista, oli tarvetta kehittää lasten *päivähoitoa*. Päivähoidon kehittämistarpeet näkyivät kunnissa kuitenkin erilaisina. Toisissa kunnissa päivähoidon tarve oli kasvamassa ja vastauksena siihen päivähoitopaikkoja ja – yksikköjä tulisi lisätä ja monipuolistaa. Muutamassa kunnassa puolestaan pohditaan päivähoidon supistamista kuntalaisten päivähoitotarpeiden vähentyessä. Näissä kunnissa haasteena on "lapsimäärän pienentyessä tehokas päivähoitopalvelujen järjestäminen nykyisen lainsäädännön aikana". Päivähoidon uudistamistarpeeseen sisältyivät palveluiden monipuolistaminen ja "ns. kevyempien vaihtoehtojen kehittäminen". Yksittäisten kuntien huolenaiheita olivat päivähoidon organisaation ja työprosessien uudistaminen perhepäivähoidon yhteensovittamiseksi sekä päiväkodin saaminen kuntaan, jotta perhepäivähoidon toimivuus voitaisiin turvata tulevaisuudessakin. Myös erityispäivähoito oli suurimpien kehittämistarpeiden joukossa neljässä kunnassa. Lisäksi korostettiin varhaisen puuttumisen kehittämistä lasten päivähoidossa sekä koululaisten iltapäivätoiminnan laajentamista.

Kehitysvammahuollon kehittäminen tuli esiin 15 vastauksessa. Kehittämistarpeet kohdistettiin yleisesti kehitysvammahuoltoon, mutta myös asumispalveluihin, kehitysvammahuollon avopalveluiden koordinointiin ja avotyön kehittämiseen. Myös kehitysvammaisten päivätoiminnan kehittäminen huomioitiin yhdessä kunnassa. Lisäksi vammaispalvelujen kehittämistarpeita esiintyi kymmenessä kunnassa, joista yhdessä kehittämistarve oli tarkennettu kuljetuspalveluihin kohdistuvaksi.

Vanhus- ja kehitysvammahuollon kehittämistarpeissa korostui *avohuollon kehittäminen* ja etenkin "vanhustenhuollon palvelurakenteen muuttaminen avohuoltopainotteiseksi". Myös mielenterveyspalveluiden kehittämisessä korostettiin avopalveluiden kehittämistä. Lisäksi kahdeksan kuntaa mainitsi suurimmaksi kehittämistarpeekseen kohderyhmää erittelemättä avopalveluiden lisäämisen, avohoidon kehittämisen ja avohoidon resurssien lisäämisen sekä laitoshoidon vähentämisen tai kehittämisen. Yleisellä tasolla asumispalveluiden kehittämisen tarve mainittiin vielä seitsemässä vastauksessa. Lisäksi esitettiin runsaasti kehittämistarpeita avohuoltoa tukevien palveluiden suhteen, eli *kotipalveluissa*, kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämisessä sekä kotihoidon kehittämisessä ja tukemisessa.

Päihdehuolto kuuluu suurimpiin kehittämistä tarvitseviin sosiaalipalveluihin noin yhdeksässä prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Tarpeellisenä nähtiin "päihdehuollon palvelujen lisääminen ja monipuolistaminen". Yhdessä kunnassa huolestuttavat päihdehuollon kasvussa olevat menot, toisessa taas palvelujen oikeanlainen kohdentaminen. Päihdehuollon kehittämistarvetta perusteltiin muun muassa sillä, että "huumeiden käyttäjät eivät käytä nykymuotoisia palveluja".

Kuntien niukat resurssit sosiaalipalveluiden laadukkaiden palveluiden tuottamiseksi tulivat useissa vastauksissa esille. Resurssit vähäisyys tai jopa riittämättömyys ovat synnyttäneet tarpeen priorisoida annettavia palveluita. Kehittämistä tarvitaan, jotta kuntien palvelurakenne olisi tarkoituksenmu-

kainen, tehokas ja taloudellinen sekä palvelut olisivat riittäviä ja oikein kohdennettuja.

Resurssien niukkuus ei kuitenkaan ole yksiselitteinen asia, sillä noin joka kolmannen vastaajan kunnassa olivat sosiaalipalveluiden taloudelliset edellytykset kuitenkin melko tai erittäin hyvät. Neljäsosalla kunnista taloudellinen liikkumavara oli vähäisempi ja näin ollen mahdollisuuden sosiaalipalveluiden tuotannolle olivat erittäin tai melko huonot. Neljässä kunnasta kymmenestä taloudelliset edellytykset eivät olleet huonot mutta eivät hyvätkään. Kunnan asukasmäärä on yhteydessä taloudellisiin edellytyksiin siten, että sekä pienissä että suurissa kunnissa edellytysten koetaan olevan keskikokoisia kuntia heikkommat.

Kunnissa on tarvetta tiedolle, joka selventäisi "mitä meidän kannattaa tehdä itse, eli miten voisimme esim. ulkoistaa tai tuottaa jotenkin muuten". Palveluiden tuottamiseksi nähtiin erilaisia ratkaisuja. 14 kunnassa pidettiin tärkeänä *seudullisen yhteistyön ja kuntayhteistyön kehittämistä*, erityisesti sosiaalipalveluiden ja erityispalveluiden järjestämiseksi. Seutuyhteistyötä toivottiin etenkin lastensuojelussa, kehitysvammaisten ja vanhusten huollossa sekä erityispalveluiden järjestämisessä. Myös muita ratkaisuja esitettiin. Yhdessä kunnassa mainittiin tarve aktivoida yksityissektoria enemmän osallistumaan sosiaalipalveluiden, kuten esimerkiksi asumis- ja kotipalveluiden, järjestämiseen. Toisessa kunnassa pidettiin puolestaan tärkeänä vapaaehtoistyön yhteistyömuotojen kehittämistä.

Yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa tulisi kehittää. Kuudessa kunnassa painotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön kehittämistä ja tehostamista, jotta esimerkiksi yhteisen näkemyksen löytyminen helpottuisi. Myös työvoimahallinnon kanssa tehtävää yhteistyötä pidettiin tärkeänä. Sosiaalityön kehittäminen verkostotyöksi mainittiin ajankohtaisena yhden kunnan sosiaalipalveluissa.

Osaavan henkilöstön rekrytointi, henkilöstön koulutus ja tyky-toiminta sekä työntekijöiden uupumus vaativat muutamissa kunnissa kehittämistoimenpiteitä. Resurssien puutteellisuus näkyi myös toisella tavalla: "palvelutuotanto kärsii eniten siitä, ettei löydy sopivia toimintatiloja. Esim. perheneuvola jää perustamatta..."

Neljä sosiaalijohtajaa mainitsi tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi sosiaalityön, jolla he todennäköisesti viittasivat sosiaalityössä tehtävään toimeentulotukityöhön. Lisäksi yhdessä vastauksessa ilmaistiin täsmällisemmin, että toimeentulokiasiakkaiden kanssa tehtävää sosiaalityötä tulisi monipuolistaa. Kuntouttava työtoiminta ja sosiaalisen työtoiminnan järjestäminen vaativat kehittämistä seitsemässä kunnassa. Useassa kunnassa oli tiedostettu ennalta ehkäisevän työn kehittämisen merkitys.

Yksittäiset maininnat kehittämistarpeista kohdistuivat laaja-alaisesti eri sosiaalipalveluihin ja keinoihin parantaa niitä. Vastauksissa mainittiin muun muassa syrjäytymisen ehkäisy, työ- ja toimintatapojen kehittäminen kaikilla sektoreilla, kuntalaisten osallistaminen valinta- ja rahoituskeskusteluun, varhainen puuttuminen, työketjujen tehokkuus, henkilöstön työaikojen joustavuus, valtion rahoittamat projektit, terveyskeskuksen kehittäminen, pitkäaikaissairaanhoito, pitkäaikaistyöttömien palvelut, hoidon porrastaminen, omaishoidon tuen kehittäminen ja psykososiaaliset palvelut.

4 SOSIAALIPALVELUIDEN ARVIOINTIA TARVI- TAAN KUNNISSA

4.1 Arvioinnilla tavoitellaan parempia palveluita

Sosiaalipalveluiden arvioinnilla pyritään pääsääntöisesti kehittämään työta-
poja, varmistamaan toiminnan taloudellinen tuloksellisuus ja selvittämään
palveluiden vaikuttavuutta. Lisäksi tärkeitä perusteluita sosiaalipalveluiden
arvioimiselle ovat työ- ja palvelumallien kehittäminen sekä asiakastytyväi-
syyden selvittämiseen liittyvät syyt.

Päälinjat sosiaalipalveluiden arvioimisen syissä ovat kutakuinkin saman-
laiset kunnan asukasluvusta riippumatta. Kuntakohtaisilla erityistarpeilla on
kuitenkin joitain vaikutuksia arvioimissyiden painotuksiin. Etenkin suurissa
kunnissa arviointia perusteltiin tarpeella selvittää palveluiden vaikuttavuutta.
Myös toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistaminen ja työ- ja pal-
velumallien kehittäminen esiintyvät todennäköisemmin suurempien kuntien
syinä arvioida sosiaalipalveluja. Evert Vedungin (2003) mukaan innostuk-
sen kasvaminen kustannus-, tuottavuus- ja kustannustehokkuustutkimuksia
kohtaan johtuu 90-luvulla alkaneesta julkisen sektorin kustannuskriisistä,
mikä tarkoittaa, että rahat eivät riitä kaikkeen siihen, mitä on sitouduttu te-
kemään. Resurssien vähyyden vuoksi on syntynyt vaatimus saada vastinetta
rahoille, "value for money". (Vedung 2003, 21.)

**Taulukko 4. Sosiaalipalveluiden arvioimisen syyt kunnan koon mukaan (samaa mieltä
olevien osuus %).**

	alle 2500	2500– 10000	10001– 20000	20001– 40000	yli 40000	keski- arvo
Toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistaminen	68	75	86	80	89	76
Työtapojen kehittäminen	65	83	82	73	56	76
Palveluiden vaikuttavuuden selvittäminen	65	78	73	80	89	76
Työ/palvelumallien kehittäminen	65	66	59	87	100	69
Asiakastytyväisyyden selvittäminen	56	69	64	80	44	65
Asiakkaiden toiveiden ja odotusten selvittäminen	50	48	46	40	33	47
Yhteensä (n)	34	83	22	15	9	163

Keskiarvojen mukaan työtapojen kehittäminen oli yksi useimmin esitetys-
tä syyistä arvioida sosiaalipalveluita. Voimakkaimmin työtapojen kehittämi-
nen korostui 2500–20000 asukkaan kunnissa. Vähiten työtapojen kehittämi-
nen oli arvioinnin syynä yli 40 000 asukkaan kunnissa, joissa niissäkin kui-
tenkin yli puolessa kunnista. Yli 40000 asukkaan kunnissa korostui puoles-
taan voimakkaimmin toiminnan vaikuttavuuden osoittaminen kumppaneille
arvioinnin avulla, sillä niissä yli puolet ilmoitti sen sosiaalipalveluiden arvi-

oimisen syyksi. Vain kolmasosa kunnista ilmoitti syyksi asiakkaiden toiveiden ja odotusten selvittämisen. Yli 40000 asukkaan kunnissa asiakkaiden palvelukokemuksiin ja tyytyväisyyteen ja asiakkaiden tarpeisiin liittyviä seikkoja ei koeta arvioinnin kannalta yhtä tärkeiksi syyksi kuin pienemmissä kunnissa. Kokonaisuutena korostui ero suurten kuntien työn organisointiin ja tekemisen malliin liittyvässä arviointitarpeessa ja pienten kuntien tarpeessa tunnistaa yksittäisten asiakkaiden ongelmia.

Kaikissa kuudessa kyselyyn vastanneissa Lapin läänin kunnissa palveluiden vaikuttavuuden selvittäminen ja toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistaminen ja parantaminen olivat tärkeitä syitä, joiden vuoksi sosiaalipalveluita arvioidaan. Etelä- ja Itä-Suomen läänissä kunnat pyrkivät osoittamaan muita alueita useammin arvioinnin kautta toiminnan vaikuttavuutta kumppaneille. Itä-Suomessa toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistaminen ja parantaminen oli useimmin (91 %) esiintyvä arvioimisen syy. Oulun läänissä suurimmat syyt arvioida sosiaalipalveluita olivat palveluiden vaikuttavuuden (82 %) ja asiakastyytyväisyyden selvittäminen (82 %). Oulun läänissä (65 %) selvitettiin asiakkaiden toiveita ja odotuksia arvioinnin kautta muita alueita useammin ja lähes puolet useammin kuin Lapin läänissä (33 %), jossa se mainittiin vähiten esiintyvänä syynä arvioida sosiaalipalveluja.

Tanskassa Peter Dahler-Larsen (2002) on tehnyt vastaavan tutkimuksen kuntien sosiaalipalveluiden arviointikäytännöistä, jossa on myös selvitetty tärkeimpiä sosiaalipalveluiden arvioimisen syitä. Mielenkiintoinen ero Suomeen verrattuna oli asiakkaiden palvelukokemusten ja tyytyväisyyden painotuksessa. Tanskassa asiakkaiden tyytyväisyys mainittiin tärkeimpänä arvioinnin syynä heti palveluiden vaikuttavuuden selvittämisen jälkeen, kun Suomessa se ei ollut merkittävimpiä syitä. Eron taustalla voi olla Tanskassa pidemmällä oleva asiakaslähtöisyyden huomioonottaminen. Tanskassa muiden tärkeimpien syiden joukossa olivat kausaalisuuden, eli palvelun ja vaikutuksen yhteyden ymmärtäminen sekä kustannustehokkuuden selvittäminen.

4.2 Arviointitiedolla on kehitetty työtä ja nostettu asioita näkyväksi

Sosiaalipalveluiden arvioinnin tuottamaa tietoa käytetään pääasiassa organisaation toiminnan ja työyksiköiden työtapojen kehittämisessä sekä ulkoisessa ja sisäisessä viestinnässä eri tarkoituksissa.

Taulukko 5. Arvioinnin tuottaman tiedon hyödyntäminen (n=151)

	lkm
Työtapojen kehittäminen	80
Tiedon välittäminen ja luottamushenkilöille, henkilökunnalle ja kuntalaisille	43
Palvelujen kehittäminen ja turvaaminen	21
Talousarvion perusteena	15
Toiminnan suunnittelu ja arviointi pitkällä aikavälillä	13
Palvelujen tuottaminen ja organisointi	11

Yli puolet vastanneista kunnista käyttää arviointitietoa työtapojensa kehittämisen tukena. Kun arviointitietoa viestitään ulkopuolisille tahoille, voi tavoitteena olla esimerkiksi "osaamisen osoittaminen yhteistyökumppaneille". Kun tietoa välitetään kunnan sisäisille toimijoille, kunnan hallitukselle, valtuustolle ja lautakunnille, voi tarkoituksena voi olla esimerkiksi "toimenpiteiden ja kehittämissesitysten perustelu päättäjille" taikka arvioinnin tuottamalla tiedolla "perustellaan olemassaolon oikeutta kunnan luottamushenkilöille". 11 kunnassa arviointitietoa kerrottiin käytettävän talousarviota ja lisäresursseja perusteltaessa ja 4 kunnassa talousarvion laadinnassa. Muutamassa kunnassa arvioidulla tiedolla on tärkeä rooli toimintakertomusten kannalta. Kuntalaisiakaan ei ole täysin unohdettu tiedonvälityksessä, sillä useissa kunnissa kuntalaisille tiedotetaan sosiaalipalveluiden arvioinnin tuloksista paikallislehdistön välityksellä.

Arviointitiedolla nähtiin olevan käyttöä palvelujen turvaamisessa ja kehittämisessä. Kunnissa kehitetään arviointitulosten perusteella palvelurakennetta ja palveluiden laatua sekä tehdään strategista suunnittelua ja tavoitteiden uudelleen asettamista. Arviointitiedon avulla palveluja voidaan kohdentaa paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaksi, kuitenkin taloudelliset edellytykset huomioiden, eli "mikäli resurssit on olemassa". Tietoa hyödynnettiin myös toiminnan suunnittelussa ja palveluiden järjestämisen arvioimisessa pitkällä aikavälillä.

Yhdessä kunnassa arviointituloksien kautta saadaan tietoa palvelujen riittävydestä, toisessa kunnassa puolestaan kustannustehokkuudesta. Kustannustehokkuuden arvioiminen voi johtaa myös konkreettisiin toimenpiteisiin: yhdessä kunnassa on arvioinnin perusteella "korotettu sosiaalipalvelujen asiakasmaksuja ja tehostettu kotipalvelua".

Sosiaalipalveluiden eri tuottamismalleja koskevaa arviointitietoa on kunnissa hyödynnetty ja sellaiselle arviointitiedolle näyttäisi olevan tulevaisuudessaakin tarvetta. Palveluiden tuottamisen ja organisoimisen tukena arviointitietoa on käytetty jo 11 kunnassa. Kahdessa kunnassa tehty organisaatiomuutos oli ainakin osittain pohjautunut arviointiin. Arviointitietoa käytetään vaihtoehtoisten palvelun tuottamismallien selvittämisessä ja palvelutuotannon vertailemisessa kolmessa kunnassa sekä kilpailuttamisen edellytyksenä yhdessä kunnassa. Arvioinnin tuottamaa tietoa voidaan käyttää myös alueellisen yhteistyön käynnistämässä ja seutukunnallisten mallien kehittämisessä. Kahdessa kunnassa ostosopimukset ja palvelujen hankintapäätökset tehdään arvioinnin tuottamaa tietoa hyödyntäen.

Arvioidulla tiedolla on siis monia tehtäviä sosiaalipalveluiden toiminnan kannalta. Edellisten lisäksi arviointitietoa käytetään myös kuntamarkkinointiin, itsetutkiskeluun, vaikuttamistyöhön sekä sosiaalitoimiston perusmittariston ja seurannan kehittämiseen. Sosiaalipalveluiden kehittämiskohteet valitaan neljässä kunnassa arvioinnin perusteella. Arviointitietoa on käytetty myös avohoidon henkilöstön koulutukseen hakeutumisessa, ilmeisestikin perusteluna koulutuksen tarpeelle.

Merja Näsänen (1998) selvityksessä haastateltiin arvioinnin asiantuntijoita heidän näkemyksistään arvioinnin eri rooleista sosiaalihuollossa. Sosiaalijohtajien ja asiantuntijoiden näkemykset arviointitiedon hyödyntämisestä ovat osittain samanlaiset, sillä myös asiantuntijoiden mukaan arviointitutkimus voi toimia päätöksenteon ja työtapojen kehittämisen apuvälineenä sekä

apuna palveluiden tuottamisessa. Asiantuntijoiden mukaan arviointia voitaisiin hyödyntää sosiaalihuollon organisaatioissa oppimisen välineenä. Lisäksi asiantuntijat ajattelivat arvioinnin lisäävän hallinnon läpinäkyvyyttä ja yhteistyötä tutkimuksen ja käytännön välille.

4.3 Vanhustenhuoltoa on arvioitu useimmin

Sosiaalipalveluiden arviointi ymmärretään kunnissa hyvin eri tavoin. Arviointi rinnastetaan sosiaalipalveluissa tehtyihin selvityksiin, kartoituksiin, palvelujen tuotteistamiseen ja hinnoitteluun, raportointiin, seurantaan, strategioihin, tilastovertailuihin, talousarviosuunnitteluun ja selvityksiin tilinpäätösten ja toimintakertomusten yhteydessä. Sosiaalipalveluissa tehdyistä arvioinnista kertovilla vastauksilla voi siis olla hyvin erilaisia sisältöjä riippuen siitä, mitä arvioinnilla tarkoitetaan. Tämä heikentää arvioinnin laadusta ja määrästä kertovien vastausten luotettavuutta. Neljällä vastaajalla ei ole ollut tietoa, oliko sosiaalipalveluissa tehty arviointia. 116 kunnassa arviointia oli tehty ainakin jossain määrin. 11 kunnassa sosiaalipalveluja ei ole arvioitu millään tavalla.

Taulukko 6. Kuntien eniten arvioimat sosiaalipalvelut (n=131)

	lkm
Vanhustenhuolto	53
Päivähoito, perhepäivähoito ja esiopetus	37
Kehitysvamma- ja vammaishuolto	11
Koko sosiaalitoimi	11
Lastensuojelu	10
Kotipalvelu ja kotihoito	9
Päihdehuolto	5
Ei ole arvioitu mitään	11

Vanhustenhuolto on kuntien sosiaalipalveluiden arvioidun alue. 40 % kunnista oli arvioitu jotain vanhuksille suunnattujen palveluiden osa-alueita. Vanhustenhuollon osa-alueista arviointia oli tehty eniten asumispalveluissa.

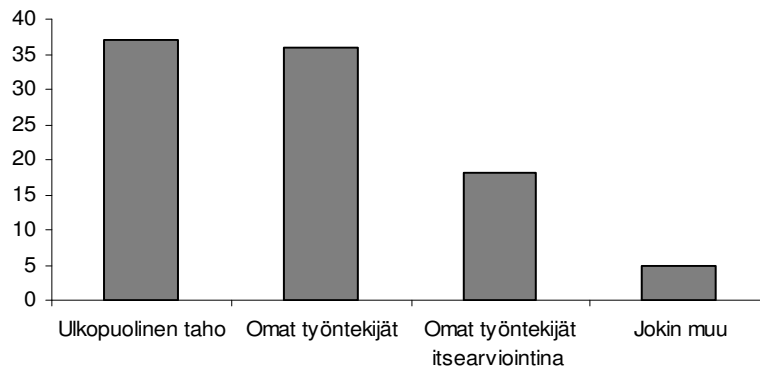
Päivähoidossa arviointia oli tehty sosiaalipalveluista toiseksi eniten. Päivähoidossa tehdyt arvioinnit olivat kohdistuneet muun muassa laatuun, tilaaja-tuottaja-mallin kokeiluun ja esiopetukseen. *Lastensuojelu* kuului myös eniten arvioitujen sosiaalipalveluiden joukkoon. Erikseen mainittuja lastensuojelun arviointikohteita olivat kriisipäivystys, laatu ja sijaishuolto. Yhdeksässä kunnassa kotipalvelut tai kotihoito olivat olleet arvioinnin kohteena.

Kehitysvammahuoltoa tai vammaisten palveluita oli arvioitu 11 kunnassa. Yhtä monessa kunnassa oli arvioitu koko sosiaalitoimeja palveluineen. "Koko perusturvan palvelut on käyty läpi toimintamalleittain ja yritetty kehittää toimintaa. Ja tätä kautta saavuttaa kustannussäästöä." Muutamassa vastauksessa mainittiin,

että "talousarvion tavoiteosassa arvioidaan lähes kaikkea toimintaa". Kuudessa kunnassa kerrottiin arvioidun kotipalveluja ja kolmessa kunnassa kotihoitoa. Kolmessa kunnassa oli arvioitu joitain yksittäisiä palveluja ja palvelumuotoja. Lisäksi kunnissa oli arvioitu sosiaalityötä ja toimeentulotukea, päihdehuoltoa, mielenterveyspalveluita sekä seudullista yhteistyötä.

Arvioinnin toteuttajat

Kuntien sosiaalipalveluita arvioidaan lähes yhtä usein omien työntekijöiden toteuttamana kuin jonkin ulkopuolisen tahon toimestakin. Joka viidennessä kunnassa arviointia toteutetaan omien työntekijöiden itsearviointina. 5 % kunnista on toteuttanut arvioinnit jollain muulla tavoin, mikä on toisin sanoen tarkoittanut seutukuntakohtaisia vertailuja, hankearviota, strategia-työskentelyä, kehityskeskustelua, asiakaskyselyä sekä yhteistyötä sosiaalialan osaamiskeskusten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen, lautakuntien ja Stakesin kanssa.



Kuvio 2 Sosiaalipalvelujen arvioinnin toteuttajatahot (%)

Koulutus- ja konsulttiyritykset ovat suurin ulkopuolinen tahon, joilta kunnat ovat sosiaalipalveluiden arviointeja ostaneet. Niiden lisäksi arviointia on tehty pääasiassa oppilaitosten, Stakesin, sosiaalialan osaamiskeskusten, Kuntaliiton ja ulkopuolisten tilintarkastajien toimesta. Arviointeja on ostettu jonkin verran myös yksityisiltä henkilöiltä ja yrityksiltä, sairaanhoitopiiriltä ja tutkimuskeskuksilta sekä tehty sosiaalijohdon, lautakuntien ja virastojen toimesta. Lisäksi arviointia on toteutettu strategiatyöskentelynä, kehityskeskusteluissa, sosiaali- ja terveysministeriön hankearvioina, seutukuntakohtaisina vertailuina ja asiakaskyselyinä. Myös tanskalaisessa tutkimuksessa todettiin sosiaalipalveluiden arviointien olevan enimmäkseen konsulttien tekemiä ja vain pienessä määrin omien työntekijöiden tai yksikköjen toteuttamia (Dahler-Larsen 2002). Vaikka asiaa ei kysytty, voinee ajatella, että systemaattisella ja pitkäjänteisellä arviointikulttuurilla ja toiminnalla kunnat saisivat parempaa tietoa toimintansa kehittämisen pohjaksi kuin arvioinnit yksittäisinä toimeksiantoina toteuttaen.

4.4 Dokumentoinnissa kehittämistä

Kuntien sosiaalijohtajilta kysyttiin avoimilla kysymyksillä, miten työntekijät dokumentoivat omaa työtään. Avoimet kysymykset jättivät vastaajille tulokinnan varaa ja mahdollistivat dokumentointitapojen laajemman kuvailun. Vastausten mukaan sosiaalipalveluissa tapahtuva oman työn dokumentointi on muodoltaan kirjavaa ja määrältään vaihtelevaa. Osassa kunnissa on käytössä systemaattiset järjestelmät ja dokumentointia tehdään eri muodoissa sekä asiakastyössä että hallinnollisiin vaatimuksiin perustuen. Toisissa kunnissa "oman työn dokumentointi on erittäin heikolla tasolla. Tapahtuu lähinnä erikseen kysyttäessä ja lyhyinä jaksoina. On osaamattomuutta." Dokumentaation vähäisyyttä selittää osaltaan myös se, että työntekijöille "ei ole aikaa miettiä omia työtapoja, selviydytään päivästä toimeen".

Taulukko 7. Yleisimmät tavat dokumentoida työtä (n=151)

	lkm
Asiakasta koskevat tiedot (suunnitelmat, asiakirjat, muistiot, muistiinpanot ym.)	51
Taloushallinnollinen dokumentointi, toimintakertomukset, vuosiraportit	30
Muut selvitykset ja raportit	17
Tilastointi	14
Tehtävä- ja prosessikuvaukset (työpäiväkirjat, laatukäsikirjat)	14
Kehityskeskustelut	13
Itsearviointi	8
Ei mitenkään tai dokumentointi vähäistä	15

Työntekijöiden dokumentoima tieto syntyy suurimmaksi osaksi asiakastyössä asiakaskertomuksina ja niihin liitettyinä asiakirjoina ja muistioina sekä hoito- ja palvelusuunnitelmina. Osa asiakasta koskevasta dokumentoinnista on välttämätöntä ja säädösten perusteella pakollista toimintaa, vaikka tämä ei tulekaan kaikista vastauksista esiin. Toisen suuren ryhmän muodostavat dokumentointitavat, joilla vastataan hallinnollisiin tarpeisiin ja vaatimukseen. Tällaista dokumentointia tehdään vuosittain kunnan hallintoelimille talousarvioiden ja tilinpäätösten sekä osavuosi- ja vuosiraporttien ja toimintakertomusten muodossa. Näihin liittyviin dokumentointitehtäviin voidaan laskea kuuluvaksi myös tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi.

Sosiaalipalveluissa työn dokumentointia tehdään erilaisten tilastojen muodossa. Tilastointia tehdään valtakunnallisia vertailuja varten, mutta myös kunta- ja yksikkökohtaisena suoritetilastointina. Dokumentointia tehdään myös omaa toimintaa koskevien selvitysten ja raporttien muodossa. Työn dokumentoimiseksi on useissa kunnissa tuotettu toimenkuvamateriaaleja ja tehtävä- ja prosessikuvauksia. Vastauksista ilmeni, että jatko- ja täydennyskoulutukset ovat usein paikkoja, joissa omaa työtä pohditaan ja kirjoitetaan

auki. 13 kunnassa omaa työtä arvioidaan ja dokumentoidaan kehityskeskusteluiden yhteydessä.

Yhdessä kunnassa oli työn jatkuvuudesta huolehdittu tuottamalla perheydyttämiskansio uusille työntekijöille. Laatukäsikirjoja on tehty neljässä kunnassa. Niiden taustalla saattoi vaikuttaa esimerkiksi kunnassa toteutettu laatuhanke. Hankekohtainen dokumentointi mainittiin myös yhtenä tiedontuottamistapana. Projektien yhteydessä tapahtuva dokumentointi saattaa olla hyvin kattavaa, vaikka systemaattinen dokumentointi oman työn osalta muutoin olisikin vähäistä.

Työn dokumentointia itsearviointin avulla tehtiin kahdeksassa kunnassa, enimmäkseen päivähoiton ja vanhustyön työntekijöiden keskuudessa. Käytössä olevista itsearviointimenetelmistä mainittiin TAK-itsearviointikyselyt ja ITE-lomakkeet. Lisäksi viidessä kunnassa kerrottiin tehtävän työn vaativuuden arviointia ja kahdessa kunnassa työajan seuranta. Päiväkirjatyypeistä työn dokumentointia hyödynnetään neljässä kunnassa.

Useassa kunnassa työntekijät eivät dokumentoineet työtään millään tavalla, tai dokumentoinnin kerrottiin olevan hyvin vähäistä. Monesta kunnasta puuttuivat kokonaan yhtenäiset käytännöt työntekijöiden dokumentoinnin osalta. Näissä kunnissa "toiset kirjaavat asioita ja toiset kertovat asioita muistista". Useiden vastausten osalta näkyi, että uusia dokumentointikäytäntöjä on kehitteillä ja suuntaus parempiin dokumentointikäytäntöihin päin on menossa.

Dokumentoinnin ongelmat ja haasteet

Asiakastyön dokumentoinnin selvästi suurin ongelma on ajanpuute. "Perustyötä jo niin paljon, että sitäkin joudutaan priorisoimaan, aikaa ei jää tarpeelliseen dokumentointiin." Asiakastyöhön kohdistuvan paineen vuoksi asiakastyön huolellinen dokumentointi vaikeutuu. Vajaus henkilöstöresursseissa luonnollisesti lisää kiirettä ja työntekijöiden tarvetta priorisoida tehtäviä. "Vähäinen työvoima ei mahdollista riittävää dokumentointia, koska sen vaatima aika on pois asiakastyöstä." "Kiire haittaa dokumentointia, varsinkin kun se on jäsentymättömyyttä."

Jäsentymättömyys ja yhtenäisten käytäntöjen puute haittaavat asiakastyön dokumentointia. "Pitäisi olla toimiva järjestelmä jota kaikki käyttäisivät ja jonka kaikki ymmärtäisivät." Vastaaajien mukaan asiakastyön dokumentointia tulisi saada systemaattisemmaksi ja johdonmukaisemmaksi. Sitä varten esitettiin tarpeelliseksi saada valtakunnalliset ohjeet ja mallit, joiden mukaan dokumentointia voitaisiin yhdenmukaisemmin tehdä. Nyt yhdenmukaisuuden ja tarkkuuden puuttuessa "dokumentoidaan silloin kun muistetaan sitä mitä muistetaan".

Taulukko 8. Dokumentoinnin suurimmat ongelmat ja haasteet (n=158)

	lkm
Ajan puute	70
Ammatilliset käytännöt ja sosiaalityön luonne	52
Dokumentoinnin epäyhtenäisyys	37
Tietojärjestelmistä johtuvat ongelmat, laitteiden ja ohjelmien puutteellisuus	34
Tietosuojakysymykset	12
Työntekijöiden suhtautuminen dokumentointiin	9
Ei ongelmia	2

Sosiaalihuollon dokumentointikäytäntöjen kehittämättömyyttä verrattiin terveydenhuoltoon, jossa arviointi on pidemmälle kehittynyttä, esimerkiksi potilasasiakirjoja koskevan asetuksen osalta. "Sosiaalialalla ei ole samanlaista struktuuria ja kieltä kuin esim. lääketieteessä". Usein toistuva ongelma dokumentoinnissa oli oikeanlaisen tiedon kirjaaminen: mitä kirjataan, mitä ei. Ongelmana oli "oikeitten asioiden kirjaaminen oikeilla koodeilla, sanoin ja euroin ja vielä siten, että useampi kuin yksi käyttää samaa". Haasteena on saada dokumentointi ajantasaiseksi ja jatkuvasti tapahtuvaksi.

Dokumentointia häiritseväksi ongelmaksi nimettiin asianmukaisten tietojärjestelmien puute. Atk-ohjelmien vanhanaikaisuus ja sopimattomuus sekä eri ohjelmien yhteensopimattomuus koettiin ongelmallisena. "Tietojärjestelmät eivät tue sosiaalitaloudellista dokumentointia". Vastaajien mukaan tarvittaisiin atk-ohjelmia ja yhteisiä tietoverkkoja, jotka tukisivat tietojen nopeaa hakemista, tiedon siirrettävyyttä ja hyödynnettävyyttä. Dokumentoinnin tulisi olla riittävän selkeää ja yksinkertaista. Muutamissa vastauksissa ehdotettiin kannettavien tietokoneiden hankkimista dokumentoinnin helpottamiseksi.

Yhtenä dokumentoinnin ongelmana olivat sosiaalialan ammattikäytännöt ja työntekijöiden osaamisen, tietojen ja taitojen puute. Sosiaalialan työn luonteesta johtuen asiakastyön dokumentointi voi olla vaikeaa. Ongelmaksi nähdään "dokumentaatiokulttuurin puuttuminen" ja "vanhoista työkäytännöistä poisoppiminen". Dokumentoinnin haasteena on työntekijöiden hiljaisen tiedon auki kirjoittaminen ja työn kuvaaminen sosiaalityön luokitusten ollessa vielä heikolla tasolla. Dokumentointia hidastaa myös sopivien mittareiden puute. Sosiaalityössä sanottiin olevan tarvetta mallintamisen kehittämiseen sekä suunnitelmallisuuden lisäämiseen ja oman työn arviointiin. Dokumentoinnin ongelmana pidetään eri näkökantojen huomioonottamista ja yhteisen näkemyksen löytämistä. Myös asiakastietojen dokumentointiin liittyvät tietosuojakysymykset askarruttavat monia. Mitä asiakastapauksista saa dokumentoida ja mitä ei saa, missä säilytetään epäviralliset muistiinpanot, missä taas dokumentoitu tieto.

Ongelmia oli myös työntekijöiden asenteessa dokumentointia kohtaan. Dokumentoinnin haasteeksi mainittiin "henkilökunnan motivoituneisuus kirjaamaan ns. pikkujuttuja, jotka myöhemmin nousevat arvoon arvaamattomaan".

Heikon motivaation taustalla voi olla se, että "dokumentoinnin tarkoitusta ja arvoa ei ymmärretä ja siksi aikaa dokumentointiin ei tahdo riittää". Toisaalta taustalla voi vaikuttaa myös se, ettei ole "selkeää visiota tiedon hyödyntämisestä".

4.5 Arvioinnilla haetaan palveluiden vaikuttavuutta

Kuntien sosiaalihoitajat arvioivat, että sosiaalipalveluissa tarvitaan tulevaisuudessa eniten sosiaalipalveluiden kustannuksiin liittyvää arviointitietoa. Arviointitarpeiden painottuminen kustannuskysymyksiin saattaa johtua siitä, että samassa kyselylomakkeessa selvitettiin asioita sosiaalitalouteen liittyen. On kuitenkin myös mahdollista, että arviointitarpeiden taloudellisiin kysymyksiin painottuminen kertoo kustannustietoisuuden yleisestä lisääntymisestä sosiaalipalveluissa. Runsaat 40 % kyselyyn vastanneista arveli, että tulevaisuudessa heidän kunnassaan on eniten tarvetta kustannusvaikuttavuuden arvioinnille ja palvelujen kustannuksista ja taloudellisuudesta kertovalla tiedolla. Kunnissa tullaan myös jatkossa tarvitsemaan kuntien välisiä kustannusvertailuja sekä luotettavia laskentamenetelmiä palveluiden hinnoittelunsa vuoksi. Kustannuksiin keskittyneen arvioinnin tarvetta selittää muun muassa se, että kunnissa tarvitaan "kustannustietoutta kiristyvässä kunnallistaloudessa perusteena kasvaviin sosiaalipalvelumenoihin."

Taulukko 9. Sosiaalipalveluiden suurimmat arviointitarpeet tulevaisuudessa (n=132)

	lkm
Taloudelliset kysymykset, palveluiden kustannukset ja kustannusvaikuttavuus	57
Palveluiden vaikuttavuus	46
Palveluiden tarve ja kohdistaminen	17
Palveluiden laatu	16
Palveluiden tuottamiseen liittyvät kysymykset	11
Kuntien välistä vertailutietoa	9
Asiakkaiden tyytyväisyys ja toiveet	8
Tietoa erilaisista toimintatavoista ja hyvistä käytännöistä	8

Kolmasosa vastaajista arvioi palveluiden vaikuttavuutta selvittävän arvioinnin olevan toinen sosiaalipalveluissa tärkeänä säilyvä tiedontarpeen alue. Vastaajien mukaan "tarvittaisiin luotettavaa ja uskottavaa tietoa palveluiden vaikuttavuudesta. Kuinka palvelun järjestäminen on parantanut asiakkaan asemaa ja mitä se on merkinnyt kustannuksissa?" Palveluiden vaikuttavuuteen kohdistuvalla arvioinnilla halutaan tietoa muun muassa siitä, "olemmeko tehneet oikeita asioita."

Kuten eräs kyselyyn vastanneista sosiaalihoitajista toteaa, "järkevä ja taloudellinen palvelujen tuottamistapa aina askarruttaa". Kuntien sosiaalipalveluissa tarvitaan sosiaalipalveluiden tuottamiseen kohdistuvaa tietoa, mikä liittyy läheisesti myös tietoon palveluiden kustannuksista ja kustannusvaikuttavuudesta.

desta. Arvioinnin toivottiin antavan vastauksia siihen, "miten tuottaa laadukkaita palveluita taloudellisesti ja tehokkaasti". Kuntien miettiessä järkevintä tapaa tuottaa sosiaalipalveluitaan, ilmenee niissä tarvetta selvittää palveluiden "kustannustehokkuutta, eli mitä kannattaa tuottaa miten". Arviointitietoa palveluiden tuottamisen tueksi toivottiin seutuyhteistyön merkityksestä, ostopalveluista sekä muista vaihtoehtoisista tavoista tuottaa palveluita. Kunnan sosiaalipalveluissa tarvitaan arvioinnin tuottamaa tietoa auttamaan "sosiaalitoimen henkilöstön rakenteen miettimistä tulevaisuuden tarpeisiin".

Sosiaalipalveluiden arvioinnin tulisi auttaa selvittämään, "ovatko palvelut niitä, joita asiakkaamme tarvitsevat, jotka auttavat heitä parhaiten". 17 vastaajaan mukaan kunnassa tarvittaisiin tietoa palvelujen tarpeesta ja palveluiden oikeanlaisesta kohdentamisesta. Kahdeksassa kunnassa tarvittaisiin lisää tietoa asiakkaiden tyytyväisyydestä ja toiveista tai esimerkiksi siitä, millainen on "kuntalaisten mielikuva sosiaalitoimesta". Toimintatapoihin liittyen kunnissa toivottiin enimmäkseen tietoa hyvistä tai parhaista käytännöistä mutta myös päinvastoin, eli tarvitaan myös "faktatietoa siitä, millaisia seikkoja palveluita suunniteltaessa tulisi välttää". Eräässä kunnassa "sosiaalitoimi tarvitsisi arviointia paikallisista palveluyksiköistä, joiden toiminta-ajatus on tavanomaisesta poikkeava. Yleisemminkin uusien käyttöönotettujen työtapojen ja -menetelmien vaikutuksia pitää arvioida". Arvioinnin tuottamaa tietoa ehkäisevän työn merkityksestä tarvittaisiin muutamassa kunnassa.

Vanhustenhuolto oli suurin erikseen mainittu sosiaalipalveluiden sektori, johon arviointitarpeen arveltiin tulevaisuudessa kohdistuvan. "Vanhuspolitiikka nousee ainakin maaseudulla koko ajan tärkeämmäksi". Vanhustenhuollossa lueteltiin arvioimisen kannalta kiinnostaviksi asumiseen liittyvät asiat, kuten elämänlaatu koti- ja laitoshoidossa, kotipalvelussa tarvittavat tiedot sekä selvitykset laitos- ja asumispaikkojen tarpeesta. Muut vanhustenhuollon kysymykset liittyivät organisointiin ja tehokkuuteen, avohuollon eri vaihtoehtojen arviointiin, hoidon ja palveluiden porrastukseen sekä vanhustyön taloudelliseen merkitykseen suhteessa muuhun sosiaalityöhön.

Muut vastauksissa esitetyt tietotarpeet hajaantuivat lähinnä yleisiin määrittelyihin tarvittavien arviointimenetelmien ja arviointitiedon luonteesta sekä palveluketjujen toimivuutta, työn kehittämistä ja tehokkuuden lisäämistä tukevaan arviointitietoon.

Kysyttäessä kuntien sosiaalipalveluiden suurimmista kehittämistarpeista mainittiin asioita *sosiaalipalveluiden arviointiin* liittyen. Sosiaalipalveluiden kehittämisen kannalta nähtiin tarpeellisena sosiaalityön prosessien ja rajapintojen sekä sosiaalityön vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arviointi. Yhdessä kunnassa oli tarpeen "saada tietoa eri palveluiden järjestämisen vaikuttavuudesta kuntalaisten elämään". Vastauksissa esiintyi myös tarvetta vaikutusten arvioinnin välineille ja mittareille. Kahdessa kunnassa on tarvetta ohjata kehittämistä toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseen, ja kahdessa palvelujen tuotteistamiseen, kausaalisuhteiden ymmärtämiseen ja taloudellisen palveluketjun tarjoamiseen asiakkaille.

5 SOSIAALIPALVELUIDEN TALOUDELLINEN TIETO JA ARVIOINTI ON TARPEELLISTA

5.1 Kuntaliitto ja Stakes tuottavat taloudellista tietoa kuntien käyttöön

Kuntaliitosta ja Stakesista sosiaalipalveluiden taloudellista tietoa on vastaajien mukaan saatavilla huomattavasti helpommin kuin eri oppilaitoksista. Vastanneista 74 prosenttia pitää Kuntaliiton ja 58 prosenttia Stakesin kautta tiedon saantia melko tai erittäin helppona. Sosiaalipalveluiden talouteen liittyvän tiedon saanti eri koulutusjärjestelmän oppilaitoksista on pääsääntöisesti vaikeaa. Melkein jokainen (98 %) vastaajista koki näin toisen asteen oppilaitoksien kohdalla. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta tiedon saatavuus on hieman parempi, mutta ne eivät yllä lähellekään Kuntaliiton tai Stakesin lukuja. Sosiaalialan osaamiskeskukset jakavat vastanneiden mielipiteet tasaisesti kaikkiin vaihtoehtoihin.

Taulukko 10. Sosiaalipalveluiden talouteen liittyvän tiedon saatavuus eri tahoilta. (%)

	Erittäin vaikea	Melko vaikea	Ei helppo eikä vaikea	Melko helppo	Erittäin helppo
Yliopistot	7	35	44	13	2
Ammattikorkeakoulut	9	34	40	16	1
II asteen oppilaitokset	15	42	40	3	0

Kysyttäessä sosiaalipalveluiden talouteen liittyvää osaamista eri instituutioiden välillä, tasoittuvat erot hieman, mutta Stakes ja Kuntaliitto erottuvat vieläkin selvästi. Taloudellinen osaaminen koetaan kuntien toiminnan kannalta keskeisissä tiedollisissa tuki-instituutioissa, Stakesissa (71 %) ja Kuntaliitossa (86 %) melko tai erittäin hyväksi. Sosiaalialan osaamiskeskusjärjestelmä hajauttaa tässäkin tarkastelussa vastanneiden käsitykset kutakuinkin tasaisesti: noin 40 % pitää niiden osaamista taloudellisissa asioissa melko tai erittäin hyvänä.

Arviot sosiaalialan osaamiskeskusten sosiaalipalveluiden taloudellisesta osaamisesta vaihteli kunnan koon mukaan. Mitä pienemmästä kunnasta on kyse, sitä korkeammalle ne arvostavat sosiaalialan osaamiskeskusten taloudellisen osaamisen tason. Sama trendi on havaittavissa myös Kuntaliiton osalta, vaikkakin isoimmat kunnat kokevat osaamisen selkeästi tässä organisaatiossa heikommaksi. Myös muissa organisaatioissa on näkyvissä kunnan koon mukaista mielipiteiden vaihtelua joskaan ei tilastollisesti niin merkittävästi kuin sosiaalialan osaamiskeskusten ja Kuntaliiton suhteen.

Taulukko 11. Arvio sosiaalipalveluiden talouteen liittyvästä osaamisesta eri organisaatioissa kunnan koon mukaan (keskiarvo, vaihteluväli 1-5).

	alle 2500	2500– 10000	10001– 20000	20001– 40000	yli 40000	keskiarvo
Yliopisto (p<.148)	3,3	3,5	3,4	2,9	3,0	3,3
Ammattikorkeakoulu (p<.160)	3,3	3,2	3,3	2,9	2,8	3,2
II asteen oppilaitos (p<.309)	2,9	2,7	2,8	2,6	2,4	2,7
Sosiaalialan osaamiskeskus (p<.004)	3,4	3,3	3,4	2,5	2,6	3,2
Stakes (p<.349)	3,9	3,9	3,8	3,6	3,4	3,8
Kuntaliitto (p<.005)	4,2	4,2	4	3,9	3,4	4,1

Kysyttäessä muita sosiaalipalveluiden talouteen liittyviä tiedonlähteitä mainitaan niitä varsin runsaasti. Yksittäisistä tiedon lähteistä mainitaan vastauksissa useimmiten Tilastokeskus. Kuntaliiton lisäksi myös monet muut järjestöt tuottavat sosiaalipalveluiden taloutta koskevaa tietoa. Esimerkiksi maakuntaliitot, erilaiset asiakasjärjestöt, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ja ammattiyhdistykset mainitaan. Ammattilehdet ja -kirjallisuus on mainittu lähes joka neljännessä vastauksessa. Vajaa kuudennes vastanneista on maininnut erilaiset yksityisten tutkimuslaitosten tuottamat tutkimukset, selvitykset ja raportit tiedon lähteinä. Samoin koulutustilaisuudet, kurssit, hankkeet ja projektit on luokiteltu tähän luokkaan. Lähes joka neljäs vastaaja on hakenut tietoa vertaisryhmiltään, toisesta kunnasta tai joltain kollegalta.

Taulukko 12. Mistä muualta tietoa on saatavilla? (n=98)

	lkm
Kela	4
Tilastokeskus	18
Ministeriöt ja lääninhallitukset	12
Muut tutkimukset, kouluttajat ja koulutustilaisuudet	19
Järjestöt (maakuntaliitto, asiakasyhdistykset)	17
Ammattilehdet, -kirjallisuus, -julkaisut	22
Tiedotusvälineet (lehdet, radio, TV, internet; internetin osuus 8)	13
Omat tutkimukset, selvitykset ja tilastot	13
Muut kunnat ja kollegat	22

Kuntien omat selvitykset ja kuntien sekä viranhaltijoiden yhteistyö muodostavat noin kolmanneksen vastauksista: ”Egna studier och arbetserfarenhet sedan många år. Diskussioner på arbetsplatsen och med kolleger.”, ”Kuntakohtai-

sista vertailuista esim. seutukunnan sisällä.”, ”Kuntien välillä on melko paljon yhteistyötä näissä asioissa.”, ”Oman kunnan tilastot. Yhteistyökumppaneiden vuosikertomukset.”

5.2 Kotihoidossa, laitoshuollossa ja vammaispalveluissa suurin tarve taloudelliselle osaamiselle

Vastaajista melkein jokainen (96 %) pitää taloudellisen tiedon lisäämistä kuntansa sosiaalipalveluiden kohdalla melko tai erittäin tärkeänä asiana. Kuntien sosiaalijohtajien keskuudessa näkyy yksimielisyys taloudellisen tiedon merkityksestä ja tarpeesta palveluiden järjestämisen tukena. Keski-kokoisissa (20001–40000 asukasta) kunnissa tarve taloudelliselle osaamiselle on suurinta melkein kaikilla sosiaalipalveluiden sektoreilla. Pienehköissä kunnissa taloudellisen osaamisen lisäämistä ei koeta niin tarpeelliseksi kuin väestömäärältään suuremmissa kunnissa.

Kun yksimielisyys taloudellisen tiedon tarpeesta yleisellä tasolla on vahva, osa-alueittaisissa tarpeissa ilmenee jo eroja. Eniten tarvetta sosiaalipalveluiden taloudellisen osaamisen täydentämiselle on sosiaalityössä (62 %), kotipalvelussa (74 %), asumispalvelussa (65 %) ja laitoshuollossa (67 %). Sen sijaan kasvatus- ja perheneuvonnassa (17 %), perhehoidossa (20 %), omaishoidon tuessa (21 %) tai kuntouttavassa työtoiminnassa (25 %) ei nähdä useinkaan tarvetta taloudelliselle osaamiselle ja vastaavasti taloudelliselle tutkimustiedolle.

Vertailtaessa taloudellisen osaamisen ja taloudellisen tutkimustiedon tarpeita on huomattavissa, että tutkimustiedon merkitys on vastaajien näkemysten mukaan keskimääräisesti hieman alhaisempi kuin taloudellisen osaamisen tarve. Käytännön työssä kaivataan toimivia menetelmiä taloudellisten seikkojen arviointiin. Tutkimustiedolle suurin tarve löytyy kunnan koosta riippumatta sosiaalityön osa-alueella.

**Taulukko 13. Eri sosiaalipalveluiden osa-alueissa esiintyvä taloudellisen osaaminen
tarve kunnan koon mukaan (samaa mieltä olevien osuus %).**

	alle 2500	2500– 10000	10001– 20000	20001– 40000	yli 40000	keski- arvo
Kotipalvelu	58	78	73	93	67	74
Laitoshuolto	64	70	55	80	67	67
Asumispalvelu	61	64	64	87	56	65
Vammaisuuden perus- teella järjestettävä pal- velu ja tukitoimi	52	65	59	87	67	64
Sosiaalityö	55	60	59	73	90	62
Lasten päivähoito	49	52	64	80	67	56
Kehitysvammaisten erityishuolto	49	48	50	80	22	50
Lasten ja nuorten huolto	21	48	55	67	76	47
Päihdehuolto	21	31	50	60	56	36
Kuntouttava työtoi- minta	9	23	36	47	44	25
Omaishoidon tuki	24	19	9	53	0	21
Perhehoito	15	18	5	60	33	20
Kasvatus- ja perheneuvonta	3	17	23	33	22	17
(lkm)	33	83	22	15	9	162

5.3 Taloudellisen osaamisen tarve heijastuu koulutustoi-veisiin

Nykyiseen sosiaalialan koulutukseen kaivattiin selvästi lisää taloudellista osaamista. Tämä heijastanee niitä tarpeita, joita käytännön työssä nousee esiin. Vain noin kolmannes yliopistoista, noin neljännes ammattikorkeakouluista ja vähemmän kuin joka kymmenes toisen asteen oppilaitoksista valmistuneista henkilöistä omaa sosiaalijohtajien arvion mukaan melko tai erittäin hyvän osaamisen taloudellisissa asioissa. Taloudellisen osaamisen täydentämisen kannalta nämä luvut ovat haasteellisia. On selvää, että tulevaisuudessa onkin panostettava sosiaalialan ja – palveluiden taloudellisten kytkentöjen selvittämiseen ja osaamisen selvään vahvistamiseen.

Taulukko 14. Millaista kehittämisen tarvetta valmistuneilla henkilöillä on erityisesti taloudellisen osaamisen suhteen?

	lkm
Kokonaisuuden ymmärtäminen, pitkäjänteinen suunnittelu ja vaikuttavuusarviointi	40
Vertaileva kustannuslaskenta ja kustannustietoisuus	82
Palvelujen myyntiin ja ostamiseen liittyvä taloudellinen tietämys	16
Kuntatalouden perusteet (talousarvio, seuranta, rahoitus, raportointi, tilastot)	67
Muu taloudellisen osaamisen kehittämistarve	16

Valmistuneiden henkilöiden taloudellisen osaamisen tärkeimmät kehittämisaalueet liittyvät vastaajien mielestä vertailevaan kustannuslaskentaan, kustannustietoisuuteen ja kuntatalouden perusteiden ymmärtämiseen: ”Kustannustietoisuutta yleensäkin pitäisi lisätä. Vähintäänkin pitäisi tietää mistä kustannukset koostuvat”, ”Kustannustietoisuutta enemmän koko sosiaalialasta, mutta myös koko järjestelmän rahoituksen ymmärtämistä.”

Kuntatalouden perusteiden yhteydessä vastaajat korostavat rahoituksen, päätöksenteon, talousarvion ja siihen liittyvän seurannan, raportoinnin ja tilastoinnin ymmärtämisen tärkeyttä. Terminologia ja kirjanpidon perusteet saivat muutamien vastaajien mielestä olla paremmin hallinnassa: ”Erityisesti korkeakoulututkinnon suorittaneiden tulisi paremmin hallita kuntatalouteen liittyvät asiat ja kokonaisuudet.”, ”Taloutta ei ymmärretä toimintaa ohjaavaksi tekijäksi. Talousarviota ei tunneta, suunnittelua ja seurantaa ei osata.”, ”Talouden peruskäsitteet ja taloushallinnon perusprosessit. Kuntatalouden perusteet, talousarvioiden laadinta ja seuranta.”

Monissa vastauksissa kiinnitettiin huomiota oppilaitoksista valmistuneiden puutteelliseen taitoon hallita laajoja asiakokonaisuuksia: ”Taloutta ja muuta yhteiskunnan toimintaa ei ymmärretä, eikä laajahkoja asiakokonaisuuksia osata ajatella”, ”Laajat kokonaisuudet eivät hahmotu”, ”Talouden ja sosiaaliturvan suhdetta tulisi käsitellä enemmän koulutuksissa” ja ”Kokonaisuuksien hallintaan kiinnitettävä huomiota. Sosiaalipalveluja ei voi tarkastella erikseen, vaan osattava arvioida vaikutuksia myös muuhun kunnan toimintaan”

Valmistuneiden heikohko osaaminen taloudellisissa kysymyksissä heijastelee tarvetta taloudellisiin kysymyksiin suuntautuneelle lisäkoulutukselle tai henkilöstön resurssien täydennykselle. Esimiehet kaipaavat sosiaalijohtajien näkemyksen mukaan lisäkoulutusta erityisesti vertailevan kustannuslaskennan alueella.

Taulukko 15. Millaisiin taloudellisiin kysymyksiin esimiehille suunnatun koulutuksen tulisi mielestänne kohdistua? (n=148)

	lkm
Kokonaisuuden ymmärtäminen, pitkäjänteinen suunnittelu ja vaikutusarviointi	42
Vertaileva kustannuslaskenta ja kustannustietoisuus	93
Palvelujen myynti ja ostaminen	53
Talousarvion laadinta ja seuranta, raportointi ja tilastointi	45
Muut koulutustoiveet	6

Vertaileva kustannuslaskenta muodostaa selkeästi vastauksissa useimmin mainitun sisällön, johon esimiehille suunnatun koulutuksen tulisi vastaajien mielestä kohdistua. Yleisimmin tässä yhteydessä vastaajat käyttivät sanaa ”kustannus-laskenta”. Jotkut vastaajat puhuivat kustannusvertailusta, taloudellisuusvertailusta, hinta-laatu-suhde – tietoisuudesta, toimintolaskennasta tai kannattavuuslaskennasta. Myös muita termejä käytettiin. Kaikkiaan tämän kysymyksen vastauksissa käsitteiden runsaus oli merkillä pantavaa. ”Keskeiset kustannuksiin vaikuttavat tekijät, miten kustannusten kasvua hillitään, miten kustannustietoja vertaillaan, mistä saa tietoa niistä”, ”kustannustietoinen johtaminen jne”. Toiseksi eniten vastauksissa esiintyi toiveita palvelujen ostamiseen ja myymiseen liittyvien taloudellisten seikkojen huomioimiseksi esimiesten koulutuksessa. Tähän ryhmään luokitelluissa vastauksissa useimmin esiintyneet termit olivat tuotteistaminen ja kilpailuttaminen: ”Pitää ymmärtää se, mistä osatekijöistä palvelutuotannon kustannukset kertyvät. Esimerkkinä voisi olla jonkin palvelun tuotteistamisprosessin läpikäynti.” ”Kilpailutus - tarjouspyyntö - tarjousasiakirjojen käsittely - päätös - koko prosessi.” ”Hoitopalveluissa huomioitavat asiat kilpailutettaessa”

Neljäs luokka ”Kuntatalouden perusteet”, sisältää talousarvion laadintaan ja seurantaan sekä kunnissa tehtävään raportointiin ja tilastointiin liittyviä koulutustoiveita: ”Perusvaatimus, että osaa lukea ja ymmärtää ja laatia talousarvion ja taloussuunnitelman. Ymmärtää seurannan merkityksen.”

Muulle henkilöstölle suunnatun koulutuksen tulisi vastaajien mielestä kohdistua hyvin samantyyppisiin asioihin kuin esimiehille suunnattu koulutus. Painotukset vain ovat erilaiset. Kustannuslaskennan sijaan tärkeänä pidetään sitä, että henkilöstö ymmärtää, mistä kustannukset muodostuvat ja mikä on tuotettujen palveluiden hinta. Kustannustietoisuus onkin yleisimmin esiintyvä termi. Toinen selvä suuntaus vastauksissa on taloudellisuuden ja tehokkuuden merkityksen painottaminen. Tässäkin toiveet poikkeavat hyvin selvästi esimieskoulutusta koskevan kysymyksen vastauksista: ”Palvelujen ja erilaisten ratkaisujen taloudelliset vaikutukset”. ”Oman työyhteisön ja yksikön taloudellisen tilanteen tiedostaminen.” ”Oman työn taloudellinen heijastuminen koko organisaatioon ja muiden yksiköiden talouteen.”

Kuntatalouden perusteiden tuntemus on näissäkin vastauksissa toinen selvä koulutukseen sisältöön kohdistuva toive. Mistä raha tulee, mitä ovat talousarvio, seuranta, raportit ja tilastot. Monissa vastauksissa mainitaan vain lyhyesti ”kuntatalous” tai ”kunnan talouden rakenne ja toiminta”. ”Jokaisen tulisi hallita perusasiat kuntataloudesta ja oman toimipisteen taloudesta.”

Kokonaisuuden ymmärtämiseen ja palveluiden ostamiseen ja myymiseen liittyvät koulutustoiveet olivat selvästi vähemmän esillä näissä vastauksissa verrattuna esimieskoulutusta koskeviin vastauksiin.

Taulukossa 16 esitetään kokemukset eri taloudellisiin kysymyksiin keskitettyjen koulutusmuotojen merkityksestä kuntien henkilöstökoulutuksessa. Tässä aineistossa ilmenee varsin selkeästi erilaisten täydennys- erikoistumis- ja lisäkoulutuksien sekä lyhytmuotoisten kurssien merkitys henkilöstön koulutuspääoman lisäämisessä. Avoin korkeakouluopetus ja yliopistojen peruskoulutus nähtiin taloudellisessa koulutuksessa vähiten tärkeinä väylinä. Odotetusti näiden kesto ja heikohko soveltuvuus koko henkilöstön koulutamiseen näkyvät vastauksessa.

Taulukko 16. Eri koulutusmuotojen merkitys kunnan henkilöstön taloudellisessa koulutuksessa (melko tai varsin tärkeää, %).

	%
Täydennys-, erikoistumis- ja lisäkoulutus	91
Lyhyet kurssit (tms.)	77
AMK-peruskoulutus	65
AMK-jatkotutkinnot	60
Yliopiston jatko-opinnot	57
Yliopiston peruskoulutus	50
Avoin korkeakouluopetus	47

Henkilöstön osaamiseen täydentäminen taloudellisissa osa-alueissa perustuu tämän aineiston vastaajien mukaan erityisesti koulutuksen lyhytaikaisuudelle. Sen etuna on nopea muunneltavuus perustuen kuntien erilaisiin tarpeisiin sekä tilanne- ja tarvesidonnainen räätälöintimahdollisuus kulloistenkin koulutuksellisten tarpeiden mukaan. Vaikka tilanneluontoisia koulutusmalleja kannatetaankin, on myös muodollisten koulutusinstituutioiden merkitys henkilöstön koulutuksessa kohtuullisen tärkeä (n. 50–65 prosentin luokkaa). Alle puolet vastanneista pitää avointa korkeakouluopetusta kunnan henkilöstön kannalta tärkeänä taloudellisen koulutuksen muotona.

Analysoitaessa kunnan väestömäärän ja eri koulutusmuotojen välisiä riippuvuuksia, on jälleen huomattavissa väestömäärältään pienten ja suuren kuntien välisiä eroavaisuuksia, erityisesti suhtautumisessa yliopistoissa tapahtuvaan koulutukseen. Vaikka erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, on havaittavissa systemaattista vaihtelua kunnan asukasmäärän suhteen: väestömäärältään pienemmissä kunnissa koetaan yliopistojen peruskoulutuksen ja jatko-opintojen merkitys henkilöstön taloudellisessa koulutuksessa vähemmän tärkeiksi kuin suuremmissa kunnissa.

Ulkopuolisen arvioinnin tarve sosiaalipalveluiden taloudellisessa arvioinnissa

Suurimmassa osassa kunnista (66 %) ei ole arvioitu sosiaalipalveluiden taloudellisia kysymyksiä ja toimintamalleja jonkin ulkopuolisen tahon toimesta. Vastaavasti joka kolmannessa kunnassa näitä palveluita on käytetty. Ulkopuolista arviointiapua on hankittu useammin isoissa yli 20000 asukkaan kunnissa kuin väestömäärältään pienemmissä: väestöltään pienimmistä kunnista vain alle kolmannes on hankkinut ulkopuolista apua, kun suurimmista kunnista yli puolet on arvioittanut sosiaalipalveluja ulkopuolisella taholla. Kunnan maantieteellisellä sijainnilla sen sijaan ei ollut merkitystä ulkopuolisen avun hankkimiselle.

Yli puolet (56 %) sosiaalihoitajista katsoi kunnallaan olevan suurta tarvetta taloudellisten kysymysten ja toimintamallien arvioinnille. Vain noin 14 prosenttia kuntien sosiaalihoitajista koki tarpeen erittäin tai melko vähäiseksi. Tilastollisesti merkitseviä riippuvuuksia ei havaittu taloudellisten kysymysten ja toimintamallien arvioinnin tarpeelle suhteessa kunnan kokoon tai sijaintiin. Toisaalta keskiarvot vaihtelivat kunnan koon mukaan siten, että väestömäärältään suuremmissa kunnissa tarve oli suurempi kuin pienemmissä.

6 YHTEENVETO

Tutkimuksessa pyrittiin ensisijaisesti selvittämään sosiaalipalveluiden arvioinnin ja sosiaalitaloudellisen tiedon ja osaamisen tarvetta kuntien sosiaalipalveluissa. Internet-kyselynä toteutettu selvitys koostuu 167 kunnan sosiaalijohtajan tai vastaavassa tehtävässä toimivan henkilön vastauksesta vuodenvaihteessa 2003.

Sosiaalipalveluiden arviointia kartoittavasta selvityksestä tulee hyvin esiin sosiaalipalveluiden arvioinnin nykytila kunnissa. Vastausten mukaan arviointia tehdään sosiaalipalveluissa melko laaja-alaisesti. Tarkasteltaessa vastaajien arvioita arviointitoiminnan laajuudesta on kuitenkin otettava huomioon, että arvioinniksi lasketaan vielä monenlainen selvittävä, kartoittava, vertaileva ja raportoiva toiminta. Arviointikäsitteen vakiintumattomuus näkyi selvästi vastauksissa, vaikka arviointia ei suoranaisesti pyydetty määrittelemään. Näsänen onkin selvityksessään osuvasti todennut, että käytännön odotukset ja vaatimukset voivat erota tieteellisen tutkimuksen vaatimuksista eikä kaikki arviointi ole tieteellistä tutkimusta (Näsänen 1998,4).

Noin yhdeksässä kunnassa kymmenestä on tehty arviointia ainakin jossain määrin. Arviointia on tehty lähes yhtä usein ulkopuolisen tahon kuin omien työntekijöiden toteuttamana. Suurimman ulkopuolisten arviointitahojen ryhmän muodostavat erilaiset koulutus- ja konsulttiyritykset. Sosiaalipalveluiden arvioimisen suuruutta voidaan verrata vuoden 2004 Sosiaalibarometriin, jonka mukaan yli puolet kunnista ei tee systemaattisia arviointeja sosiaali- ja terveystaloudellisten tilasta, kansalaisten hyvinvoinnista tai sosiaalisen tuen tarpeesta (Londen et al. 2004). Eroa tämän selvityksen tulosten ja Sosiaalibarometrin välillä selittänee arvioinnin systemaattisuuden taso ja se, missä yhteydessä arviointitoimintaa kartoitetaan. Tässä selvityksessä näkyy muutamien sosiaalipalveluiden arviointia koskevien vastausten kohdalla sosiaalitaloudellista tietoa koskevien kysymysten vaikutus siten, että näissä vastauksissa arviointi ymmärrettiin kapeammin taloudellisten kysymysten arviointina.

Sosiaalipalveluiden arviointia tehdään pääsääntöisesti työtapojen kehittämiseksi, toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistamiseksi ja palveluiden vaikuttavuuden selvittämiseksi. Vastaajat arvioivat, että tulevaisuudessa sosiaalipalveluiden kustannuksiin ja kustannusvaikuttavuuteen liittyvän arviointitiedon nousevan tärkeimpään asemaan. Myös palveluiden vaikuttavuudesta kertovalle tiedolle arveltiin olevan tilausta jatkossakin.

Kuntien sosiaalipalveluissa näkyy selkeästi vanhusten palveluiden kasvava kysyntä. Vanhustenpalveluissa tulivat esiin sosiaalipalveluiden suurimmat kehittämistarpeet. Vanhustenpalvelut olivat myös kuntien eniten arvioimia sosiaalipalveluita. Vanhustenhoidossa kehittämistarve kohdistuu eniten avohuoltoon ja asumispalveluihin. Lastensuojelu ja päivähoido kuuluvat kuntien suurimpiin kehittämistä tarvitseviin palveluihin. Myös ne kuuluvat kuntien eniten arvioimiin sosiaalipalveluihin. Sosiaalipalveluiden kehittämistarpeet ja arviointi näyttävät kohdistuvan pääasiassa niihin palveluihin, joiden lisäämiseen kunnissa on suurin paine. Sosiaalibarometrin 2004 mu-

kaan kunnissa on lisätty eniten vanhusten kotipalveluja ja palveluasumista sekä lastensuojelutyötä ja muuta perhetyötä (Londen et al. 2004).

Sosiaalipalveluiden kehittämisen yksi usein toistuva kysymys koskee palveluiden tuottamista. Useassa kunnassa pidetään tärkeänä seudullisen yhteistyön ja kuntayhteistyön kehittämistä. Arvioinnin suhteen selvityksessä näkyi kuntien tarve vaihtoehtoisten palvelumallien arvioinnille sekä verkostomaisempien, moniammatillisten ja seudullisten palvelukäytäntöjen kehittämiseksi. Sosiaalibarometrin mukaan lähes puolessa kunnista toteutetaan eriasteisia palvelurakennemuutoksia (Londen et al. 2004.) Tämä selittää kuntien tarvetta etsiä vaihtoehtoisia palveluntuottamismalleja.

Selvityksen yksi tärkeä teema koskee asiakastyön dokumentointia. Kiinnostus sosiaalipalveluiden dokumentointikäytäntöjä kohtaan pohjautuu suuntaukseen kehittää sosiaalityötä enemmän tutkittuun ja arvioituun tietoon pohjautuvaksi. Dokumentointi on yksi edellytys jatkuvalla oman toiminnan arvioinnille ja siten myös työn kehittämiseksi ja suunnittelulle. Sosiaalijohtajien vastauksia työntekijöiden oman työn dokumentointiin liittyen on syytä tarkastella samanlaisella varauksella kuin arviointi-käsitettäkin. Kysymystä "Miten työntekijät dokumentoivat omaa työtään?" on tulkittu vastaajien keskuudessa eri tavoin. Kaikki vastaajat eivät todennäköisesti ole huomioineet asiakastyössä ja taloushallinnossa tehtyä pakollista dokumentointia, vaan ovat vastauksessaan keskittyneet työn dokumentointiin enemmänkin arvioinnin näkökulmasta. Vastaukset dokumentoinnista eivät siis ole kaikilta osin keskenään vertailukelpoisia. Niistä voi kuitenkin saada yleiskuvan dokumentointikäytäntöjen kirjosta. Myös muiden sosiaalipalveluiden arviointia käsittelevien teemojen informaatioarvo on nimenomaan yleiskatsauksen antamisessa. Kysymysten määrittelemättömät käsitteet, kuten arviointi ja dokumentointi, paljastavat, mitä kaikkea käsitteiden alle sosiaalipalveluiden kentällä lukeutuu.

Asiakastyön dokumentoinnin suurimpina ongelmina pidetään kiirettä, tietojärjestelmien puutteellisuutta ja ammatillisia käytäntöjä, joilla tarkoitetaan sekä dokumentaatiokulttuurin puuttumista että työn kuvaamisen ongelmallisuutta sosiaalityössä. Vastanneet peräänkuuluttivat erityisesti yhtenäisiä ohjeita ja käytäntöjä sekä tarkoituksenmukaisia dokumentointivälineitä. Sosiaalibarometri 2004 tukee sosiaalijohtajien käsityksiä asiakastyön dokumentoinnin ongelmista; barometrin mukaan valtakunnallisesti ei ole kyetty kehittämään toimivia seurannan ja arvioinnin välineitä (Londen et al. 2004). Yleisesti tiedostettuna huolena näyttää oleva tiedon jääminen työprosesseihin eikä se siten välity toiminnan kehittämiseen ja päätöksentekoon.

Selvityksen mukaan asiakkaiden roolia arvioinnissa pidetään keskeisenä ja tärkeänä, mutta käytännössä sitä pitäisi kohentaa useissa kunnissa. Asiakkaat osallistuvat sosiaalipalveluiden arviointiin enimmäkseen asiakastyytäväisyyskyselyihin vastaamalla ja antamalla joko suullista tai kirjallista palautetta. Aktiivisin rooli sosiaalipalveluiden arvioinnin ja kehittämisen kannalta vaikuttaa olevan lasten päivähoidon ja vanhusten palveluiden asiakkailla. Myös Sosiaalibarometrissä tutkittiin asiakkaiden osallistumista toiminnan kehittämiseen. Barometrin mukaan runsaalla kolmasosalla sosiaalitoimistoista on käytössään systemaattiset toimintatavat asiakkaan kuulemiseksi. Puolet sosiaalitoimistoista kertoo käyttävänsä asiakkailta saatua pa-

lautetietoa ja viidesosa sosiaalitoimistoista on ottanut kuntalaiset ja asiakkaat mukaan palvelujen suunnitteluun. (Londen et al. 2004.)

Tutkimuksessa päädytään yleisesti toteamaan, että sosiaalitaloudelliselle tiedolle on varsin suuri tarve kuntien sosiaalijohtajien keskuudessa. Myös sosiaalijohtajien asennoituminen taloudellisen tiedon lisäämiseen on lähes jokaisessa tapauksessa myönteinen. Noin 96 prosenttia vastanneista pitää taloudellisen tiedon lisäämistä sosiaalipalveluiden sektorilla melko tai erittäin tärkeänä asiana.

Sosiaalipalveluiden sektoreista suurin tarve taloudelliselle osaamiselle ja tutkimustiedolle on sosiaalityössä. Kotipalvelun, asumispalvelun ja laitoshuollon alueilla havaittiin olevan keskimääräistä voimakkaampi tarve taloudelliselle osaamiselle. Vastaajat eivät sen sijaan nähneet tarvetta taloudelliselle osaamiselle tai tutkimustiedolle kasvatus- ja perheneuvonnassa, perhehoidossa, omaishoidon tuessa ja laitoshuollossa. Vertailtaessa taloudellisen osaamisen ja tutkimustiedon tarpeita havaittiin, että taloudellisen osaamisen tarve eri sosiaalipalveluiden osa-alueilla on tutkimustietoa tärkeämpää. Kunnan väestömäärällä havaittiin olevan vaikutusta taloudellisen osaamisen ja taloudellisen tutkimustiedon tarpeisiin. Yli puolella kunnista oli tarvetta sosiaalipalveluiden taloudellisten kysymysten ja toimintamallien arviointiin. Vain noin 14 prosenttia kuntien sosiaalijohtajista koki, että tarve sosiaalipalveluiden taloudelliselle arvioinnille oli melko tai erittäin vähäinen.

Sosiaalipalveluiden taloudelliset edellytykset suomalaisissa kunnissa ovat keskimääräisesti keskitasoa, eli eivät hyvät mutta eivät huonotkaan. Toisaalta prosentuaalisesti enemmän vastaajista, eli noin 35 prosenttia vastanneista, näki kuntansa edellytykset paremmiksi, kuin huonommiksi, joiksi ne näkivät 24 prosenttia vastanneista. Kunnan väestömäärä näyttää tilastollisesti vaikuttavan taloudellisiin edellytyksiin siten, että asukasluvultaan pienimmässä kunnissa ja vastaavasti suurimmissa kunnissa taloudelliset edellytykset olivat heikoimmat. Keskipokoisissa kunnissa edellytyksiä pidetään keskitasoa parempina. Selvityksen antamaa melko positiivista kuvaa sosiaalipalveluiden tuottamisen taloudellisista edellytyksistä voidaan rinnastaa vuoden 2004 Sosiaalibarometriin. Siinä julkiset palveluntuottajat arvioivat kuntien sosiaalitaloudellisen tilanteen parantuneen lievästi viimeisen parin vuoden aikana. Sosiaalibarometrin mukaan palvelut pystytään turvaamaan tällä hetkellä paremmin kuin kaksi vuotta sitten ja huomattavasti paremmin kuin vuonna 1999. Palveluiden turvaamismahdollisuudet kuitenkin polarisoituvat erityisesti sosiaalitoimessa kunnan sosiaalis-taloudellisen tilanteen mukaan. (Londen et al. 2004.)

Sosiaalipalveluiden talouteen liittyvän osaamisen suhteen vastaajat näkivät Stakesin ja Kuntaliiton vahvimiksi toimijoiksi. Myös tiedon saatavuus näistä instituutioista oli vastaajien näkemysten mukaan helpompaa muihin vaihtoehtoihin verrattuna. Eri oppilaitoksista tiedon saatavuus oli vastaajien mukaan pääsääntöisesti vaikeaa. Tämä on jatkossa selkeä viesti korkeakoulujen ns. kolmannelle tehtävälle: niiden tulisi kyetä soveltamaan ja tuottamaan myös käytännönläheistä tietoa loppukäyttäjille, eli tässä tapauksessa kunnille. Taloudellinen osaaminen oppilaitoksissa arvioitiin olevan keskitasoa. Väestömäärältään pienemmissä kunnissa taloudellisen osaamisen taso eri organisaatioissa koetaan läpi linjan paremmaksi kuin väestömäärältään suuremmissa kunnissa.

Merja Näsänen toteaa vuonna 1998 haastateltuaan arvioinnin asiantuntijoita, että suomalaisen sosiaalihuollon arviointitutkimus on alkuvaiheessaan ja tutkimuslinjat ja käsitteistö on vakiintumattomia. Kuuden vuoden jälkeen voidaan edelleen jossain määrin puhua arviointikäsitteiden vakiintumattomuudesta sosiaalipalveluiden kentällä, mutta toisaalta voidaan kuitenkin huomata, että kunnissa on suurta kiinnostusta ja tarvetta arviointitutkimukselle, etenkin sellaiselle, joka antaa välineitä kustannustehokkaiden, vaikuttavien ja laadukkaiden palveluiden järjestämiseksi.

LÄHTEET

Dahler-Larsen, P. (2002) Evaluering kortlagt. En undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område. Århus: Systime A/S.

Haverinen, R. (2004) Evaluaatio ja hyvän toimintakäytännön tavoite. FinSoc News 1/2004. Helsinki: Stakes

Londen, P., Perälähti, A., Selkälä, A., Siltaniemi, A. ja Särkelä, R. (2004) SOSIAALIBAROMETRI 2004. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohdainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry

Näsänen, M. (1998) Arviointitutkimuksesta suomalaisessa sosiaalihuollossa – Asiantuntijahaastatteluja. FinSoc Työpapereita 1/98. Helsinki: Stakes.

Simpura, J. (2003) Hyvinvoinnin tasojen ja erojen politiikat. Teoksessa Helne, T., Julkunen, R., Kajanoja, J., Laitinen-Kuikka, S., Silvasti, T. ja Simputra, J.(2003): Sosiaalinen politiikka. WSOY. Helsinki.

Sjöblom, S. (2000) Kustannusvaikuttavuuden arviointi sosiaalityössä - esimerkinä nuorten työllistämisen ja aktivointipalvelut. FinSoc Työpapereita 1/2000.

Vedung, E. (2003) Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki: Stakes.

LIITTEET

Liite 1. Kysymyslomake ja suorat jakaumat

1 Kuntanne nimi:

2 Paljonko kunnassanne oli asukkaita 1.1.2003?

3 Mihin maakuntaan kuntanne kuuluu? (n)

1 Ahvenanmaa	
2 Etelä-Karjala	7
3 Etelä-Pohjanmaa	12
4 Etelä-Savo	13
5 Kanta-Häme	4
6 Itä-Uusimaa	2
7 Kainuu	3
8 Keski-Pohjanmaa	1
9 Keski-Suomi	13
10 Kymenlaakso	6
11 Lappi	5
12 Pirkanmaa	12
13 Pohjanmaa	6
14 Pohjois-Karjala	12
15 Pohjois-Pohjanmaa	15
16 Pohjois-Savo	8
17 Päijät-Häme	7
18 Satakunta	12
19 Uusimaa	13
20 Varsinais-Suomi	16

4 Mihin lääniin kuntanne kuuluu?

1 Etelä-Suomi	37
2 Länsi-Suomi	72
3 Itä-Suomi	35
4 Oulu	17
5 Lappi	6
6 Ahvenanmaa	

5 Kuinka tärkeitä seuraavat koulutusorganisaatiot ovat sosiaalipalvelujen työvoiman kouluttajina? (%)

	1	2	3	4	5
Yliopistot	2	16	28	55	0
Ammattikorkeakoulut	0	8	38	55	0
II asteen oppilaitokset	3	13	29	55	0

6 Tulisiko koulutuspoliittista painotusta mielestänne muuttaa?

1 Kyllä	33
2 Ei	33
3 En osaa sanoa	34

7 Millä tavalla painotuksen tulisi poiketa nykyisestä tilanteesta?

8 Millaiseksi arvioitte valmistuneiden ammatillisen osaamisen?

	1	2	3	4	5
Yliopistot	0	2	21	66	11
Ammattikorkeakoulut	0	1	16	74	10
II asteen oppilaitokset	0	4	27	68	2

9 Millaiseksi arvioitte valmistuneiden osaamisen taloudellisissa kysymyksissä?

	1	2	3	4	5
Yliopistot	2	25	40	32	1
Ammattikorkeakoulut	2	30	49	18	1
II asteen oppilaitokset	7	44	42	7	0

10 Millaista kehittämisen tarvetta valmistuneilla henkilöillä on erityisesti taloudellisen osaamisen suhteen?

11 Millaisiin taloudellisiin kysymyksiin esimiehille suunnatun koulutuksen tulisi mielestänne kohdistua?

12 Entä millaisiin taloudellisiin kysymyksiin muulle henkilöstölle tarkoitetun koulutuksen tulisi kohdistua?

13 Kuinka tärkeäksi katsotte taloudellisen tiedon lisäämisen sosiaalipalvelujen kohdalla?

1 Ei lainkaan tärkeää	0
2 Jonkin verran tärkeää	4
3 Melko tärkeää	38
4 Erittäin tärkeää	58

14 Onko kunnassanne tarvetta sosiaalipalvelujen taloudelliselle tiedolle?

1 Kyllä	91
2 Ei	2
3 En osaa sanoa	7

15 Mitkä seuraavista sosiaalipalvelujen osa-alueista kaipaavat erityisesti taloudellisen osaamisen lisäämistä?

1 Sosiaalityö	61
2 Kasvatus- ja perheneuvonta	16
3 Kotipalvelut	74
4 Asumispalvelut	65
5 Laitoshuolto	66
6 Perhehoito	20
7 Omaishoidon tuki	21
8 Lasten ja nuorten huolto	47
9 Lasten päivähoito	57
10 Päihdehuolto	36
11 Kehitysvammaisten erityishuolto	49
12 Vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet	62
13 Kuntouttava työtoiminta	25
14 Muu, mikä?	

16 Entä mitkä seuraavista sosiaalipalvelujen osa-alueista kaipaavat erityisesti taloudellista tutkimustietoa?

1 Sosiaalityö	72
2 Kasvatus- ja perheneuvonta	16
3 Kotipalvelut	51
4 Asumispalvelut	49
5 Laitoshuolto	51
6 Perhehoito	18
7 Omaishoidon tuki	28
8 Lasten ja nuorten huolto	50
9 Lasten päivähoito	34
10 Päihdehuolto	36
11 Kehitysvammaisten erityishuolto	43
12 Vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet	51
13 Kuntouttava työtoiminta	28
14 Muu, mikä?	

17 Kuinka tärkeäksi näette, että alla lueteltuja taloudellisiin kysymyksiin suuntautuvia koulutuksia olisi tarjolla omalle henkilöstölle?

	1	2	3	4	5
Yliopiston peruskoulutus	10	15	26	37	13
Ammattikorkeakoulujen peruskoulutus	6	8	20	49	16
Yliopiston jatko-opinnot	6	10	27	35	22
Ammattikorkeakoulujen jatko-opinnot	4	6	30	43	17
Täydennys- ja lisäkoulutus	1	1	7	48	44
Avoin korkeakouluopetus	3	8	43	31	16
Lyhyet kurssit	1	6	16	45	32
Muu, mikä?					

18 Millaiset ovat sosiaalipalveluiden tuottamisen taloudelliset edellytykset kunnassanne?

1 Erittäin huonot	6
2 Melko huonot	18
3 Ei huonot, mutta ei hyvätkään	41
4 Melko hyvät	35
5 Erittäin hyvät	0

19 Mitkä ovat kuntanne sosiaalipalveluiden suurimmat kehittämistarpeet tällä hetkellä?

20 Kuinka sosiaalipalveluiden talouteen liittyvää tietoa on mielestänne saatavilla seuraavilta tahoilta?

	1	2	3	4	5
Yliopistot	7	35	44	12	2
Ammattikorkeakoulut	9	34	40	16	1
II asteen oppilaitokset	15	42	40	3	0
Sosiaalialan osaamiskeskukset	8	31	33	25	4
Stakes	4	10	29	47	11
Kuntaliitto	1	4	22	61	13

21 Mistä muualta tietoa on saatavilla?

22 Kuinka arvioitte sosiaalipalveluiden talouteen liittyvän osaamisen tason seuraavissa organisaatioissa?

	1	2	3	4	5
Yliopistot	1	16	41	34	9
Ammattikorkeakoulut	1	16	52	30	2
II asteen oppilaitokset	3	33	51	13	0
Sosiaalialan osaamiskeskukset	3	19	40	33	6
Stakes	1	7	21	49	22
Kuntaliitto	0	2	12	59	27

23 Onko kuntanne ostanut ulkopuolista apua sosiaalipalveluiden taloudellisten kysymysten ja toimintamallien arviointiin?

1 Kyllä	29
2 Ei	66
3 En osaa sanoa	5

24 Onko edellä kysytyn kaltaiselle taloudelliselle arvioinnille tarvetta?

1 Erittäin vähäinen tarve	2
2 Melko vähäinen tarve	11
3 Ei vähäinen, mutta ei suurikaan tarve	30
4 Melko suuri tarve	49
5 Erittäin suuri tarve	8

25 Mitä sosiaalipalveluja kunnassanne on arvioitu (toimialat, arviointihankkeet)?

26 Miten em. arvioinnit on toteutettu?

1 Ulkopuolinen taho, mikä?	37
2 Omat työntekijät	37
3 Oma työntekijä itsearviointina	18
4 Muu, mikä?	5

27 Hyödynnetäänkö kunnassanne työntekijöiden tekemiä itsearviointeja ja sosiaalipalvelujen kehittämisessä?

1 Kyllä	74
2 Ei	26

28 Miten työntekijät dokumentoivat omaa työtään?

29 Mitkä ovat mielestänne asiakastyön dokumentoinnin suurimmat ongelmat ja haasteet?

30 Mikä on asiakkaiden rooli sosiaalipalvelujen arvioinnissa?

31 Mitkä seuraavista ovat tärkeimmät syyt sosiaalipalveluiden arviointiin kunnassanne? (voitte valita useita vaihtoehtoja)

1 Palveluiden vaikuttavuuden selvittäminen	75
2 Toiminnan vaikuttavuuden osoittaminen kumppaneille	19
3 Työtapojen kehittäminen	75
4 Työmallien/palvelumallien kehittäminen	69
5 Toiminnan taloudellisen tuloksellisuuden varmistaminen ja parantaminen	6
6 Asiakastyytyväisyyden selvittäminen	65
7 Asiakkaiden toiveiden ja odotusten selvittäminen	47
8 Muu syy, mikä	

32 Miten arvioinnin tuottamaa tietoa on käytetty tai aiotaan käyttää (esim. välitetään tietoa eteenpäin, kehitetään toimintatapoja)?

33 Minkälaista arvioinnin tuottamaa tietoa tarvitsisitte kuntanne sosiaalipalveluissa tulevaisuudessa?

34 Olisiko kuntanne sosiaalipalveluissa kiinnostusta lähteä kokeilemaan jotain uutta arviointimallia Stakesin Finsocin konsultoimana?

- 1 Kyllä
- 2 Ei

35 Tarvitaanko mielestänne erillisiä tutkimuskeskuksia, jotka keskittyvät sosiaalipalveluiden taloudelliseen tutkimiseen?

1 Kyllä	32
2 Ei	30
3 En osaa sanoa	38

36 Millaiseksi arvioitte tällaisten keskusten roolin kuntien sosiaalipalveluiden kehittämisen kannalta?

1 Erittäin merkityksetön	2
2 Melko merkityksetön	15
3 Ei merkityksetön, mutta ei merkityksellisenkään	36
4 Melko merkityksellinen	41
5 Erittäin merkityksellinen	6

37 Oletteko kuullut Pieksämäellä toimivasta Sosiaalitalouden tutkimuskeskuksesta?

1 Kyllä	28
2 Ei	72